

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES CONSORTIUMS

étudiés spécialement
au point de vue de leur développement en France
pendant la guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 1^{er} décembre 1919, à 4 heures 1/2

PAR

F. BASSETTI

Président : M. TRUCHY.

Suffragants } MM. HITIER } *professeurs.*
 } ALLIX }

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1919

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES CONSORTIUMS

étudiés spécialement
au point de vue de leur développement en France
pendant la guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 1^{er} décembre 1919, à 4 heures 1/2



PAR

F. BASSETTI

Président : M. TRUCHY.

Suffragants { MM. HITIER } *professeurs.*
ALLIX }

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1919



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MON BEAU-PÈRE
MONSIEUR F. BIENVENÜE

INSPECTEUR GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES
COMMANDEUR DE LA LÉGION D'HONNEUR

A MA MÈRE

A LA MÉMOIRE DE MON FRÈRE

Mort pour la France.

LES CONSORTIUMS

AVANT-PROPOS

Etudier les consortiums pendant la guerre, c'est aborder par l'un de ses côtés les plus passionnants, l'examen d'un des plus graves problèmes économiques de l'époque contemporaine : la légitimité de l'intervention de l'Etat dans la production. Le consortium, en effet, tel qu'il a été pratiqué pendant la guerre de 1914 se présente comme une sorte de main-mise de l'Etat sur les matières premières qu'il répartit ensuite entre les industriels dans la mesure où ils en ont besoin pour alimenter la production; seul l'Etat a le droit d'approvisionner les producteurs, il se déclare seul détenteur des ressources de la richesse industrielle et il n'en distribue les éléments qu'entre tous ceux qui, à un titre quelconque, jouent un rôle dans la grande opération économique de la production.

La pratique ainsi compromise des consortiums n'est qu'une des manifestations les plus éclatantes de l'esprit d'interventionnisme et de la force avec laquelle l'Etat a su,

pendant la guerre, asservir les producteurs à une réglementation extrêmement rigoureuse.

Cette politique assurément n'est pas née d'hier, elle dominait toutes les grandes Nations depuis la fin du XIX^e siècle. Ses progrès d'abord presque insensibles se sont révélés infiniment plus rapides dans les dernières années qui ont précédé la guerre; qu'on l'appelât socialisme, qu'on l'appelât interventionnisme, socialisme d'Etat, politique de prohibition, elle revêtait toujours les mêmes caractères et se traduisait toujours par la même direction inflexible : la pénétration sans cesse plus accentuée de l'Etat dans le domaine de la production industrielle, la limitation de la concurrence et les restrictions volontairement apportées aux initiatives individuelles.

Il suffit de se rappeler la législation protectionniste qui remonte au 11 janvier 1892, l'intervention de plus en plus marquée de l'Etat sur le terrain des conditions du travail, les tendances de la puissance publique à mettre la main sur certaines grandes exploitations, celle des mines par exemple, le rachat projeté des Compagnies d'assurances, le gouvernement se bornant ainsi à pénétrer plus avant dans une voie où il est déjà entré en 1909 en procédant au rachat du réseau de l'Ouest.

Toutes ces manifestations de l'Etatisme étaient donc connues avant la guerre et elles commençaient à peser lourdement sur le monde de la production; elles donnaient lieu, bien entendu, aux appréciations les plus diverses, c'était une question presque banale que de se demander laquelle des deux thèses méritait l'approbation : l'inter-

ventionnisme ou la libre concurrence? En tout cas, on se trouvait, dès 1914, en face d'un fait accompli; les tenants les plus convaincus de l'individualisme étaient dans l'obligation de reconnaître que les progrès accomplis par l'intervention de l'Etat dans l'ordre économique étaient des plus imposants et la rapidité même avec laquelle la plupart des Nations étaient entrées dans la voie de l'Etatisme laissait présager presque à coup sûr une accentuation de ce mouvement, l'impossibilité de revenir en arrière paraissant évidente.

Lorsque la guerre éclata, la question ne tarda pas à se poser de nouveau, et il s'agissait de savoir si l'Etat, dont le devoir impérieux était d'assurer le salut du pays par l'effort militaire, ne devait pas en même temps prendre en mains la maîtrise industrielle et commerciale pour coordonner les efforts individuels, ranimer la confiance de chacun et aplanir par la toute puissance de sa gigantesque impulsion les obstacles rencontrés par les initiatives prises au dépourvu. Il est certain que, dès les premières heures de cette longue lutte, le sentiment populaire fût de recourir à l'Etat comme à une véritable Providence capable d'atténuer les souffrances du plus grand nombre; on fit appel à l'Etat pour remédier à l'insuffisance de la production, à l'élévation des prix, à tous les maux qui résultaient du bouleversement de la guerre et dont le poids devenait plus lourd à mesure que la fin des hostilités s'annonçait comme plus douteuse et plus lointaine. C'est, en effet, une vérité bien connue que de tout temps les Peuples atteints par une catastrophe quelconque se sont toujours adressés

à leur Gouvernement comme à un Sauveur et qu'ils ont toujours compté sur l'Etat comme étant seul capable d'assurer leur salut ; c'est là, d'ailleurs, un sentiment assez naturel, car les devoirs des gouvernants consistent avant tout à maintenir les conditions propres à assurer la sécurité et la conservation de la Nation. Mais, lors de la grande crise de 1914, cette opinion commune, incarnée depuis des siècles dans l'esprit des masses, a eu la bonne fortune de se rencontrer avec la doctrine la plus chère aux hommes politiques d'aujourd'hui : l'intervention de l'Etat dans tous les domaines, doctrine qui, d'ailleurs, n'était pas particulière aux dirigeants français mais qui était encore plus caractérisée en Allemagne (on peut dire que ce pays a été le berceau de l'Etatisme), et à l'emprise de laquelle les pays jadis les plus libéraux, l'Angleterre et les Etats-Unis eux-mêmes, n'arrivaient pas à échapper.

Il est juste d'ailleurs de reconnaître qu'en temps de guerre bien des circonstances portent l'Etat à accroître son rôle et à exercer sa surveillance sur toutes les branches de l'activité économique. Dès le début des hostilités, la vie commerciale, industrielle et agricole, se trouve presque totalement arrêtée par la mobilisation des hommes, la réquisition des services, des animaux et des choses ; les rouages de la production semblent immobilisés et cependant, il importe de les remettre en mouvement pour assurer l'alimentation du pays, et fournir le nécessaire aux soldats qui combattent. N'appartient-il pas alors à l'Etat de galvaniser les ressorts de la production, d'assumer la tâche si délicate du maintien de l'équilibre entre celle-ci

et la consommation, et de suppléer par une action collective aux insuffisances individuelles? Et l'on s'explique par là que l'Étatisme ait multiplié pendant la guerre les positions qu'il a lui-même conquises et qu'il ne semble pas décidé à abandonner de si tôt.

La politique des consortiums n'est qu'une des formes de cet esprit d'interventionnisme et de réglementation qui a marqué si fortement le rôle de l'Etat pendant la guerre actuelle; elle n'est que l'un des aspects de cet esprit, mais à coup sûr, elle en révèle un des traits les plus caractéristiques, car elle nous montre l'Etat se portant acquéreur des matières premières et se rendant seul maître de tout cet immense marché pour en régler l'emploi par les industriels privés ainsi du droit de contracter librement avec les producteurs eux-mêmes.

C'est la première fois dans l'histoire qu'on voit l'Etat disposer, dans des proportions d'une semblable envergure, de toutes les ressources naturelles indispensables à la production, et c'est parce que cet effort gigantesque de la puissance publique a suscité toute une législation nouvelle célébrée par quelques-uns, blâmée par le plus grand nombre, que nous nous proposons d'étudier dans notre modeste travail la question des consortiums durant la guerre.

Nous adoptons le plus que voici :

CHAPITRE I. — Distinction des traits caractéristiques des cartels en temps de paix et des consortiums en temps de guerre.

CHAPITRE II. — Origine de la politique des consortiums en temps de guerre.

CHAPITRE III. — Etude des mesures qui ont préparé la législation française sur les consortiums pendant la guerre.

Les mesures prises de 1916 à 1918.

Les diverses conceptions possibles.

CHAPITRE IV. — Le développement et la réglementation des consortiums en France pendant la guerre.

CHAPITRE V. — La valeur juridique et économique, des consortiums et les objections qui ont été formulées contre eux.

CONCLUSION.

CHAPITRE I

DISTINCTION DES TRAITS CARACTERISTIQUES DES CARTELS EN TEMPS DE PAIX ET DES CONSORTIUMS EN TEMPS DE GUERRE

En temps de paix, les cartels expriment essentiellement l'effort d'une initiative isolée qui cherche à obtenir la concentration, à mettre la main sur une branche de la production en vue d'anéantir la concurrence et d'accaparer tous les bénéfices susceptibles d'être réalisés dans cette branche. Les groupements animés de cette intention sont très connus : ce sont les trusts, les syndicats de producteurs et les comptoirs.

Il est devenu presque banal de répéter que l'un des phénomènes économiques les plus saillants du début du XX^{me} siècle a été l'éclosion, le développement et la multiplication d'un grand nombre de ces syndicats qui sont parvenus dans diverses branches de la production, à accaparer celle-ci, et à faire, dans une certaine mesure, la loi sur le marché. Mais il ne s'agit là que d'une exagération de la concurrence, en ce sens que les concurrents les plus avisés, les plus énergiques et les mieux doués sont arrivés, grâce à leurs efforts, à triompher de leurs rivaux et à conquérir les débouchés qu'ils ont su, par une habileté continue de

leur politique, garder pour eux et soustraire à tout empiètement de la part de leurs confrères. Quelle que soit sa dénomination, le cartel, en temps de paix, ne poursuit pas d'autre but; loin de constituer une main-mise de l'Etat sur la production, il se dresse comme une puissance contre l'Etat et devient un facteur avec lequel non seulement les individus, mais les pouvoirs publics eux-mêmes doivent compter. Qu'il s'agisse de cartels, de syndicats ou de trusts, le mot d'ordre de ces organismes n'a pas varié : obtenir par toutes les armes que donne la concurrence la conquête et la monopolisation des marchés.

Et ce résultat, le cartel se le procure par l'intention concertée entre les membres du groupement de substituer à la libre concurrence une entente réfléchie et voulue en vue de mieux répondre aux nécessités du marché et de centraliser toutes les offres susceptibles de donner satisfaction aux demandes. Le trait caractéristique de ces ententes, c'est donc qu'elles sont fondées sur un acte de volonté libre; elles sont uniquement le produit des initiatives spontanées de leurs adhérents et le succès, s'il répond à leurs efforts, n'est dû pour aucune part à l'appui de l'Etat et à l'intervention de la puissance publique.

Les cartels en temps de paix se constituent et s'organisent dans l'ombre; ils projettent leurs ramifications en dehors de toute ingérence de l'Etat; d'ailleurs bien loin que celui-ci leur accorde une protection efficace, il se montre défiant et soupçonneux à leur égard. Jalouse de voir l'activité économique dans une branche importante de la production, mise en œuvre et stimulée par l'action énergique

d'un groupe d'hommes déterminés, et redoutant les effets imprévus qu'une pareille tentative peut engendrer sur le marché, la puissance publique tolère plus qu'elle ne favorise, entrave plus qu'elle n'encourage le progrès d'une entreprise dont le but lui paraît dangereux, puisqu'elle poursuit la réalisation d'un œuvre dont l'Etat voudrait se réserver le succès : le monopole de fait et la main-mise incontestée sur tout un domaine de la vie économique.

Que l'Etat se soit insurgé contre de semblables entreprises, dont le danger lui semblait égaler l'importance, c'est une constatation qui ne paraît pas douteuse lorsque l'on songe aux obstacles suscités par l'un des pays les plus libéraux, les Etats-Unis, à tous les groupements qui, sous le nom de trusts, rêvaient d'exercer un monopole quelconque dans l'une des branches de la production. Ainsi, formation spontanée, et d'autre part, hostilité de l'Etat contre toutes les ingérences privées ambitionnant de réduire la concurrence et de dominer le marché, tel est l'un des caractères essentiels qu'il n'est pas téméraire d'assigner aux cartels du temps de paix. Mais quel que fut leur désir d'étendre leur souveraineté sur l'ensemble de la production, ces entreprises, même en temps de paix, étaient condamnées à restreindre leur domaine à un terrain assez limité, l'expérience a prouvé qu'elles ne pouvaient réussir que là où les produits n'exigent pas d'aptitude ou de talent particuliers de ceux qui les mettent en œuvre; tout domaine dans lequel la fabrication exige des qualités particulières d'apprentissage, d'habileté et d'originalité chez le personnel technique leur était rigoureuse-

ment fermé; elles n'ont pu exercer victorieusement leur influence que dans les entreprises opérant sur des matières premières, sur des produits bruts, comme le charbon, la houille, le pétrole. D'ailleurs, limitées à cet objet, elles conservaient encore de vastes perspectives, les matières premières étant le substratum sur lequel travaillent toutes les autres industries et constituant la condition même de leur fonctionnement.

Ainsi nés d'une formation spontanée, mais limités nécessairement dans leur objet, les groupements dont il s'agit étaient devenus des forces redoutables principalement dans les pays anglo-saxons, et leur influence aboutissant à une restriction de la concurrence se traduisait forcément, après un mouvement de baisse temporaire, provoqué par le désir d'étouffer tous les rivaux, par une hausse lente mais continue des prix, hausse qui n'était point passée inaperçue des pouvoirs publics, et c'était principalement l'un des griefs que l'Etat relevait contre ces œuvres colossales qui ne tendaient rien moins, en définitive, qu'à dicter leur loi aux consommateurs et à transformer tous les marchés en une véritable source de monopoles et d'enrichissements individuels. Le cartel, qui invoquait à ses débuts, en vue d'établir sa légitimité, la supériorité de son outillage, la réduction des frais généraux, la qualité supérieure et le bas prix de ses produits, arrivait peu à peu et sans peine à relever le niveau des prix et à écraser les consommateurs sous le poids d'exigences que des fabricants individuels n'auraient jamais osé formuler.

Le groupement d'industriels ou consortium, en temps de

guerre, présente des caractères tout différents; il apparaît comme le contraire d'une politique de libre initiative et d'organisations individuelles; l'Etat exerce la main-mise sur l'activité des citoyens et les emprisonne dans un réseau de lisières et d'entraves, réseau aux mailles tellement serrées que tout effort individuel est étroitement comprimé et que l'homme se trouve réduit à l'impuissance. Toutes les industries en quête de matières premières sont placées sous une discipline rigoureuse qui leur impose le contrôle immédiat des pouvoirs publics. Les industriels sont frappés de l'interdiction d'acheter eux-mêmes à l'étranger les matières premières qui leur sont nécessaires pour alimenter leur production; il appartient exclusivement à l'Etat de procéder à ces achats pour les répartir ensuite entre les industriels transformés obligatoirement en membres d'un consortium gigantesque, qui reçoit de la puissance publique les matières premières pour les répartir entre ses membres, suivant des règles déterminées à un prix fixé par l'autorité. L'Etat impose les prix auxquels les industriels pourront revendre aux consommateurs les produits obtenus à l'aide des matières premières mises à leur disposition; et ce régime de rigoureuse intervention-n'est pas limité aux industries les plus importantes, il étend son empire à tous les fabricants depuis les pétroles, la houille, le coton et le plomb, jusqu'à l'huilerie, la verrerie, l'industrie du jute, des cuirs et des peaux. Bien mieux, le consortium apparaît comme le couronnement d'une politique qui n'est pas seulement destinée à réglementer la production, mais qui vise un but plus

général encore, puisqu'elle englobe, outre la surveillance de toute l'industrie, les prohibitions de l'importation, la flotte marchande, la réglementation du change, l'interdiction de l'exportation des capitaux, et qu'elle arme les autorités civiles d'un redoutable pouvoir de réquisition. En somme, suppression des initiatives individuelles, abolition de la libre concurrence, non pas par le triomphe d'un monopole organisé par des concurrents particulièrement hardis, mais par suite de mesures étatiques, qui ne visent rien moins qu'à rendre l'Etat seul acheteur, répartiteur et vendeur, et, enfin, application d'un pareil régime à la presque totalité du domaine de la production et de la circulation des marchandises, tel est l'aspect, plutôt sombre assurément, sous lequel se présente le régime des consortiums; il marque une phase nouvelle et curieuse de l'histoire économique, car, si un mouvement interventionniste avait une tendance à se dessiner depuis la fin du XIX^{me} siècle dans la plupart des grandes nations, il ne s'était jamais présenté sous les contours et avec la puissance d'une si formidable entreprise.

Cette politique a-t-elle des racines dans le passé? Est-elle un produit spontané de la guerre de 1914? Ou se rattache-t-elle à des précédents tirés des guerres antérieures? A aucune époque de l'histoire, l'Etat n'eut à assumer une telle charge que pendant cette guerre, et l'on peut affirmer que la politique des consortiums est née de cette crise terrible que la France, comme d'autres nations, a dû traverser. Cependant, si nous en croyons M. Michel Lhéritier, l'expérience n'est pas nouvelle, et en prétendant imposer sa

direction dans la guerre actuelle à tout le mouvement industriel, l'Etat se serait borné en somme à retomber dans les errements qui furent ceux des Gouvernements antérieurs, (*Bulletin du Comité Michelet*, 1919.) Autrefois, comme aujourd'hui, constate M. Lhéritier, les consortiums ont été l'un des procédés choisis par le pouvoir pour imposer une direction à l'ensemble du commerce national. Une première trace de ce système se rencontre à la fin de l'ancien régime, lors de la fameuse crise déficitaire, qui, en 1765, sévit avec une intensité particulière dans toute la France. Les ministres d'alors prétendirent réglementer la production, organiser impérieusement les cultures, restreindre la liberté individuelle des propriétaires et contraindre ceux-ci à supprimer les cultures qui leur paraissaient les plus lucratives pour les remplacer par celle du blé, dont l'étendue, pensaient-ils, était inférieure à la normale. De telles mesures devaient, d'après leurs promoteurs, apporter un soulagement à la famine dont souffrait le peuple; mais, soit que le principe d'intervention fût faux en lui-même, soit que son organisation fût défectueuse, les effets attendus de cette politique étatiste ne se produisirent pas, et l'opinion tout entière proclama la faillite du système, en revendiquant la liberté du commerce.

La Révolution Française céda aux mêmes préoccupations d'universelle réglementation, mais elle se heurta au même échec.

Lorsque la guerre éclate de nouveau en 1792, et que la France se trouve aux prises avec les coalitions européennes, les assemblées révolutionnaires renient les principes de

liberté naguère affirmés par elles, et elles s'empressent de revenir aux traditions de l'ancien régime. Les mesures les plus interventionnistes se succèdent sans relâche ; il suffit de songer à la taxation, à la loi du maximum, à la centralisation des achats par un comité d'approvisionnement. Mais, loin de calmer le mal, la Révolution n'aboutit qu'à l'aggraver, et ce fut seulement le retour à la paix, en 1795, qui adoucit la crise.

Pendant ces trois années, de 1792 à 1795, la liberté du commerce, si énergiquement affirmée cependant par la Déclaration des droits de l'homme du 24 août 1789 et l'abolition des corporations, votée le 14 mars 1791, n'avait été qu'un vain mot. La France avait été transformée en un peuple d'automates, dont tous les mouvements étaient déclanchés et dirigés par le pouvoir. Boissy d'Anglas nous a laissé un sombre tableau du régime organisé par la Convention : « On voulait, dit-il, faire de la France une corporation de moines. Le Gouvernement aurait tout dirigé, tout déterminé ; il était le seul commerçant le seul agriculteur, le seul manufacturier ; il aurait fixé tous les jours le prix du travail de chacun, assigné sa tâche et son salaire. Ainsi, concentrant toutes les richesses, dirigeant tous les travaux, il aurait tenu tout dans sa main et exercé une tyrannie absolument inconnue sur la terre. »

En lisant ces lignes, ne croirait-on pas retrouver sous la plume d'un écrivain moderne la critique du régime dont l'épanouissement a coïncidé avec la fin de la guerre de 1914 ? Aujourd'hui, en effet, mais sous une autre forme qu'en 1792, et avec la réserve que nous avons faite précé-

demment, les industriels se voient interdire d'acheter eux-mêmes à l'étranger les matières premières dont ils ont besoin; l'Etat seul procède à ces achats pour les répartir entre les industriels groupés en un consortium obligatoire. Les prix de vente au public sont également déterminés par l'Etat, qui prétend ainsi au rôle de seul régulateur de la production, banissant de ce domaine l'initiative individuelle, dont le règne plusieurs fois séculaire était incontesté jusque là. Suppression de la concurrence, abolition de la liberté commerciale, tels sont les traits qui caractérisent essentiellement la politique inaugurée en 1917 et en 1918. C'est le retour presque complet au trafic de l'ancien régime et aussi aux erreurs commises par la Révolution pendant la plus sombre période de son histoire.

Maintenant, cet ensemble de procédés coercitifs présente avec ceux de la Révolution ce trait commun que tous deux ont été institués par un Gouvernement qui a organisé la victoire; c'est là une constatation que l'on ne saurait passer sous silence et dont la seule évocation est de nature à faire réfléchir. Seulement, cette paralysie des énergies individuelles s'imposait-elle aussi impérieusement que nos dirigeants l'ont décidé? Et les résultats qu'elle a engendrés n'ont-ils pas aggravé la crise au lieu de l'atténuer? Que vaut ce système de socialisation, qui a fait revivre en 1918 les mesures anciennes les plus décriées? Telle est assurément la question devant laquelle ne sauraient rester indifférents tous ceux qui ont assisté à la crise actuelle. Pendant la guerre mondiale, l'Etat s'est cru seul en situation de maintenir un parfait équilibre entre la production et la

consommation ; c'est là un fait brutal, et l'organisation des consortiums reste le trait dominant de cette tentative de socialisation.

CHAPITRE II

ORIGINE DE LA POLITIQUE DES CONSORTIUMS EN TEMPS DE GUERRE

La meilleure définition qui ait été donnée du consortium pendant la guerre est assurément celle de M. Leon Polier (*l'Origine des Consortiums* : Europe nouvelle, 4 mai 1918, p. 199). « Un consortium est un organisme complexe, qui a pour objet de grouper l'ensemble des industriels qui traitent une certaine matière première et de soumettre absolument ces industriels à l'action et au contrôle de l'Etat en ce qui concerne l'achat de ces matières premières. Le consortium proprement dit est une espèce de société par actions, une sorte de coopérative, qui a pour actionnaires les membres d'une industrie déterminée et qui passe avec l'Etat un contrat en vue d'obtenir de lui à certaines conditions les produits dont l'industrie a besoin pour fonctionner. » Les effets du consortium sont les suivants : les industriels affiliés perdent le droit d'acheter à leur gré, individuellement ou même collectivement les matières premières qui leur sont nécessaires. L'Etat devient donc unique acheteur ; c'est, en conséquence, de l'Etat que le consortium reçoit ses matières premières, et il les distribue entre ses adhé-

rents qui les paient suivant le tarif fixé par l'Etat, tarif suffisant pour assurer au consortium un certain bénéfice, lui permettant de rémunérer son capital. Enfin, l'Etat impose souverainement les prix auxquels seront vendus aux consommateurs les objets fabriqués avec les matières distribuées entre les membres du groupement.

Cette organisation tire en droite ligne ses origines des mesures prises en Allemagne dès le début de la guerre de 1914. Ce pays était mieux placé que tous les autres pour affirmer pendant la guerre la politique interventionniste dans la production industrielle. N'était-ce pas en Allemagne que les cartels ou associations de vente s'étaient peu à peu constitués et développés? Depuis longtemps l'Allemagne était préparée à l'éclosion des groupements de coopérations industrielles et d'intérêts économiques.

Dans cet empire, qui est la terre classique de la discipline, les industriels s'étaient d'ailleurs pliés d'eux-mêmes à l'impulsion d'une action centrale et à la main-mise d'un Comité directeur sur l'organisation de la production industrielle. C'est ainsi que les cartels n'ont pu naître et se développer sur la terre germanique que grâce aux habitudes et au tempérament des hommes de ce pays qui accepte facilement de recevoir des injonctions ou de se conformer à un mot d'ordre. D'ailleurs, dès l'apparition de cette tendance visant à la concentration des entreprises, le gouvernement impérial, habitué depuis longtemps à ne se désintéresser à aucune manifestation de la vie économique, lui donna l'appui de sa toute puissante approbation, comprenant que cette forme d'organisation, par sa cohésion et

l'unité de son impulsion, ne pouvait que favoriser l'essor industriel de l'Empire.

C'est un fait bien connu et trop souvent constaté, que l'Etat allemand a toujours secondé les initiatives privées dont le but correspond à des vues politiques; or, la discipline de cartel, en groupant étroitement tous ses membres dans le cadre rigide d'une direction sévère, était de nature à développer le respect de l'autorité et à montrer les avantages que réalise l'union habilement conduite des intérêts en matière économique, comme dans tous les autres domaines. La tactique que suivirent les dirigeants de l'Empire germanique dès le lendemain de la guerre de 1870 n'a pas cessée d'être orientée dans le même sens; le but silencieusement recherché, sinon ouvertement avoué, a été de resserrer la liaison entre l'impérialisme économique et l'impérialisme politique, et, comme les Allemands se conduisent en toutes choses en usant des procédés qui relèvent plus de la guerre que de la concurrence économique, ils n'ont pas hésité à se servir des cartels comme des moyens les plus propres à assurer leur suprématie commerciale. Devant l'accroissement constant de son industrie, l'Allemagne chercha à conquérir des débouchés nouveaux, et du désir de se procurer par tous les moyens possibles, fut-ce par la conquête, les marchés dont elle avait besoin pour satisfaire une activité sans cesse grandissante, naquit l'une des causes profondes de la guerre actuelle.

La guerre déclarée, l'Etat ne pouvait se soustraire à la mission tutélaire dont il avait assumé la charge dès la période de la paix. L'Etat allemand, qui se considère comme

un tuteur d'une essence supérieure, comme une sorte d'Etre suprême, suivant la qualification que lui donne Hegel, ne pouvait se dérober à la conception traditionnelle de ses devoirs lorsque les hostilités furent déchaînées. Il lui fallut résoudre le problème de l'importation et de la répartition des matières premières qui se pose dès les premières heures de la lutte et avant même le commencement du blocus qui devait conduire à sa défaite. Il existait d'ailleurs, dans une certaine mesure un précédent, fourni par la loi allemande de 1910 sur les exploitations de sel de potasse (1) sous cette réserve toutefois que les industriels visés conservaient une liberté à peu près complète dans l'exploitation technique de leur industrie. Mais, par un côté tout au moins, cette loi se rapproche des mesures dont l'éclosion a été suscitée par la guerre : elle crée, en effet, un syndicat obligatoire de vente, limite le quantum annuel accordé à chaque producteur, fixe les prix de vente maxima, régleme les conditions du travail, et édicte des peines très sévères contre tout exploitant qui dépasserait ce quantum; modifierait, sans entente préalable avec ses ouvriers, les conditions de travail ou ne fournirait pas à la commission de contrôle les justifications réclamées. Les prescriptions de cette loi sont sanctionnées par des peines sévères : tout chef d'industrie, qui, méconnaissant ses obli-

(1) P. COLLENOT, — Rapport sur les travaux de la Commission chargée d'étudier les relations entre l'Etat et la grande industrie. *Bulletin de la Fédération des Industriels et Commerçants français*. — Janvier-février 1918, p. 30.

gations, aurait fourni à la commission de contrôle des renseignements inexacts, serait passible d'une amende de 500,000 marks, et en cas de récidive de six mois de prison.

Cette loi de 1910 constituait déjà une intervention avancée de l'Etat dans le domaine de la production, mais cette attitude devint singulièrement plus coercitive après la déclaration de guerre. Dès le mois d'août 1914, l'administration impériale crée un Office central des achats dont l'objet était d'importer en gros, avec un monopole absolu, ou de contrôler à l'importation certaines denrées ou matières premières que les pays neutres étaient disposés à procurer aux belligérants. Peu de temps après, est organisé un autre rouage de caractère purement administratif et dont l'idée première est due à Walther Rathenau : la Direction des matières premières de guerre véritable tête du mécanisme dans lequel les consortiums sont venus s'engrener par la suite.

Ce fut cette Direction qui suscita la naissance, sur le territoire germanique, des organismes que nous étudions. Elle invita les industriels à créer des sociétés économiques de guerre, des « Kriegswirtschaftsgesellschaften » ; ce sont des instruments de répartition qui subissent constamment l'impulsion et le contrôle de la direction administrative des matières de guerre. Constituée comme les consortiums français, suivant la forme des sociétés anonymes, chacune d'elle a pour objet l'exploitation d'une matière première déterminée. C'est un premier trait caractéristique : les autres peuvent être assez facilement déterminés : ces sociétés ne disposent que d'un capital relativement

modeste : 6 millions de marks pour la Société des produits chimiques, 2 millions de marks pour celle des cuirs, 500,000 marks pour la Société des peaux brutes, et même ces sociétés se contentent en général du versement du quart de leur capital; de plus, les actionnaires n'ont pas le droit de se partager la totalité des bénéfices réalisés. Les sociétés d'économie de guerre allemandes ne peuvent pas répartir entre leurs actionnaires un dividende supérieur de 4 %, le surplus de leurs bénéfices devant être attribué à des œuvres d'intérêt public. Enfin, et surtout l'objet de ces sociétés est de procéder aux achats à l'étranger, de constituer et de mettre en réserve des stocks de matières premières et de les répartir entre les industriels acquéreurs, en déterminant les contingents auxquels chacun a droit : c'est cette opération qui a reçu par la suite en France le nom de contingentement. Accessoirement, ces sociétés donnent leur avis sur le prix de vente de la matière première aux fabricants, mais elles ne fixent pas elles-mêmes ce prix, elles se bornent à renseigner l'administration, qui établit souverainement le prix sur ces données.

Cette méthode allemande, marquant ainsi l'intervention de l'Etat dans le domaine industriel, réglementant l'effort à déployer par chacun, aboutit en somme à faire de l'Etat le contrôleur suprême de toute industrie privée. Elle a été assurément nécessitée par les conséquences du blocus; raréfaction des matières premières nécessaires à l'industrie de la guerre et à celle des produits alimentaires, difficultés des transports maritimes et mêmes terrestres, et nécessité pour les industriels de s'entendre en vue de partager autant

que possible les produits nécessaires à leur fabrication. Mais, en définitive, ces organismes n'ont abouti à rien moins qu'à la suppression du commerce libre, car on rechercherait vainement le rôle de l'initiative individuelle dans un système où tous les achats sont centralisés ou contrôlés de très près par l'administration, où tous les industriels sont groupés dans un ensemble de syndicats obligatoires, ramassés en un vaste réseau dont la compression est trop étroite pour laisser place à une manifestation quelconque de la liberté économique.

Les Allemands eux-mêmes s'en sont aperçus; certains ont exprimé des craintes vis-à-vis de cette main-mise de l'Etat rêvant de contenir sous le contrôle d'un règlement rigide toute la vie économique de leur pays, et plusieurs chambres de commerce ont manifesté leur défiance. Le 25 juillet 1917, la Chambre de commerce de Hambourg et, presque à la même époque, celle de Lubeck, réclamèrent la suppression des syndicats obligatoires d'achat, dans le plus bref délai possible. (Voir sur tous ces points Léon Polier, Professeur à la Faculté de Droit de Toulouse: *L'Origine des consortiums*, *L'Europe Nouvelle*, numéro du 8 juin 1918, page 1044 et suiv.) Le congrès général des commerçants allemands réunis à Berlin au commencement de l'année 1918, a voté à l'unanimité une protestation très nette contre la contrainte que les pouvoirs publics se sont crus en droit, en face des besoins créés par la guerre, d'imposer à la vie économique : « L'Etat ne devra pas intervenir dans l'administration des offices de répartition. Son influence sur ces organes devra se borner à une préservation générale de

l'intérêt public, et l'industrie doit veiller à ce que ces offices soient dissous en temps voulu. De toutes façons, dans toutes les branches d'industrie où les matières premières existent en quantités appréciables, toute contrainte économique devra être abolie » (Claude Andelle : *L'effort économique des empires centraux, L'Europe Nouvelle* du 25 mai 1918, p. 931). Cependant, le Gouvernement allemand ne crut pas devoir désarmer et abandonner la politique qui depuis longtemps lui était chère : il prépara, au début de 1918, un projet dont le *Berliner Tageblatt* du 5 mai de la même année expose les grandes lignes, et dont les données essentielles ont été analysées par M. Claude Andelle, dans l'article précité.

D'après ce projet, qui reste dominé en toutes ses parties par l'idée de contrainte, de nouveaux services seront créés, destinés surtout à régir la vie économique de l'après-guerre. Le projet crée des offices économiques superposés aux offices de guerre déjà existants, mais avec cette différence qu'ils ne devaient constituer ni des rouages administratifs ni des syndicats obligatoires ; ils devaient être composés d'hommes du métier délégués par les associations de chacune des branches d'une même industrie. Ainsi, dans l'industrie textile, les associations de filateurs, tisseurs, confectionneurs, marchands de tissus en gros et en détail auraient envoyé des représentants auxquels se seraient joints des ouvriers ou employés appartenant à la même branche de l'industrie. Le Gouvernement se réservait la faculté d'y appeler des professionnels éminents, commerçants, industriels et ouvriers étrangers aux organisations

officielles. Dans l'esprit du Gouvernement impérial, ces offices économiques étaient destinés essentiellement à répartir entre les différentes branches de l'industrie les sommes disponibles. Il leur était interdit d'exécuter des transactions pour leur propre compte, sauf dans les cas spéciaux, sous l'empire de nécessités politiques, tels que l'échange de marchandises avec l'Ukraine. Le projet n'indiquait pas si ces offices seraient investis du droit de fixer les prix. Un office de cette nature devait être créé en matière de transports maritimes, avec la mission de contrôler la répartition du tonnage, les contrats d'affrètement, de veiller à ce que le tonnage allemand fut réservé avant tout au service des importations de l'Empire et de coordonner les importations de marchandises selon l'urgence et les besoins. En cas de conflit entre les armateurs et les affréteurs, un commissaire spécial devait être nommé par le Gouvernement pour régler les différends. Ce projet visait avant tout les matières premières dont le Gouvernement présumait que l'acquisition serait difficile, même après la guerre, notamment le commerce des denrées coloniales, du caoutchouc, des graisses, des huiles, des peaux, des cuirs. Mais il s'attachait surtout à exercer une surveillance étroite sur l'industrie textile, privée plus que toute autre de matières premières depuis le début de la guerre. En conséquence, le projet organisait pour cette industrie des offices économiques spéciaux, concernant la laine, le coton, le jute, le chanvre, le lin, la soie; ces offices devaient répartir les matières premières et continger la fabrication. Pour éviter les inégalités dans la répartition,

ils étaient soumis à la surveillance *d'un office impérial de l'industrie textile*, dirigée par un fonctionnaire.

Ce projet rencontra au Reichstag (séance du 4 mai 1918) une vive opposition, en raison de la persistance avec laquelle il comprimait la vie économique. Un député, le Docteur Riesser déclarait : « Celui qui aura étranglé la liberté économique aura perdu la guerre, même s'il la gagne militairement... (1) Nous devons veiller à ce que, dans la lutte économique infiniment dure qui se prépare pour l'après-guerre, notre pays puisse vivre par ses propres forces... Si l'Etat a le moindre doute, qu'il décide en faveur de la liberté. » (Cité par M. Andelle, *ibid.* p. 931.)

Ainsi, sous la poussée croissante de l'Etatisme, l'Allemagne elle-même, malgré son habitude invétérée de se plier sous le joug de l'autorité, commençait à se dresser, en 1918, contre un régime sans cesse plus destructeur de l'initiative individuelle et de la concurrence. Menacée d'être étouffée sous le poids des entraves qui s'amassaient sur elle, l'industrie allemande s'efforçait de secouer ses chaînes et de renoncer à un procédé aussi périlleux que le contingentement par l'Etat pour l'alimenter des matières premières nécessaires à son fonctionnement.

Comment les pays alliés ont-ils été amenés à suivre une pareille politique et à s'inspirer pendant la guerre d'une orientation économique si contraire à leur tempérament et à leur génie qui les poussent, sous la force de traditions

(1) Le socialisme d'Etat n'est en aucune façon synonyme de prospérité du pays.

séculaires, à proclamer dans tous les domaines le règne de la liberté? Peut-être est-il possible d'en trouver le germe dans la Conférence économique interalliée qui se réunit à Paris, au ministère du Commerce, en juin 1916. Cette Conférence, poursuivait un but grandiose; elle se proposait d'établir les bases d'une entente économique entre les alliés. Le programme qu'elle élaborait, et dont on attendait à cette époque les plus vastes réalisations, se divisait en trois parties : les mesures à prendre en commun pendant la durée de la guerre, celles relatives à la période postérieure à la cessation des hostilités, et, en fin, celles qui présideraient aux relations économiques des puissances alliées lorsque la période transitoire aurait fait place à une situation normale. (Cf. : *La reprise des affaires après la guerre et le rôle de l'Etat*, article non signé; *L'Economiste français*, du 18 août 1918, p. 613.)

Il y va de soi que la première partie de ce programme était la plus importante et la mieux étudiée, car il s'agissait de parer aux dangers immédiats, d'organiser entre les pays de l'entente une coopération assez efficace pour leur permettre de se procurer des matières premières, des produits d'alimentation et de grouper à cet effet les moyens de transports maritimes dont ils disposaient. C'était l'époque où la guerre sous-marine atteignait son acuité la plus vive; il fallait s'efforcer de paralyser les efforts de l'ennemi et se procurer à tout prix les denrées et les matières premières. De là cette politique de coopération et cet effort tenté par les pouvoirs publics pour répartir entre les industries les stocks disponibles. Le pays le plus respectueux de

la liberté, l'Angleterre elle-même, n'a pas hésité à entrer dans cette voie, sans imposer toutefois aux industriels une emprise aussi caractérisée de l'administration.

L'Angleterre, d'abord, n'a point supprimé la liberté de tous les commerces d'importation : l'importation du coton d'Amérique a échappé à toute réglementation ; seul le commerce d'importation des oléagineux a été dans une certaine mesure surveillé par l'Etat, mais, loin de lui imposer la gêne d'un système d'achats administratifs et d'un consortium, le gouvernement britannique s'est borné à convier les importateurs à multiplier leurs efforts individuels et à utiliser l'assistance du gouvernement pour intensifier l'approvisionnement du Royaume-Uni. Rien n'est plus significatif, à cet égard, que « l'Ordre en Conseil », du 9 mai 1917, qui fixe pour la Grande-Bretagne, le régime des importations des oléagineux. Aux termes de cet ordre, le « food controller » désire que les importateurs fassent tous leurs efforts pour continuer leurs affaires d'importation en ce qui concerne les marchandises énumérées ci-dessous (graines oléagineuses, amandes, huiles et graisses) de façon à assurer, de la manière la plus large possible, les approvisionnements du Royaume-Uni.

Toutes ces marchandises deviendront, à leur arrivée, la propriété du « food controller » qui sera disposé à les payer sur la base des conditions et des prix spécifiés dans la cédule ci-dessous jusqu'à nouvelle notice :

« L'Association britannique des courtiers en huiles et graisses oléagineuses a été formée pour agir comme intermédiaire entre le service des huiles et graisses du ministère

de l'alimentation, et les importateurs. La procédure sera la suivante : les importateurs recevront de la part de l'association britannique des courtiers en huiles et graisses, des formules d'une *notice d'arrivages attendus*, sur lesquelles des informations seront données sous les titres suivants : Article, quantité, port d'embarquement, date approximative d'arrivée, description, nom du steamer, port d'arrivée ?

Les importateurs ayant pris des engagements avec leurs agents à l'étranger pour avoir, sans retard, des avis d'embarquement et les dates probables d'arrivées, des articles énumérés dans l'ordre ou expédiés vers le Royaume-Uni devront, aussitôt que possible, avant l'arrivée, remplir une de ces formules et l'envoyer à l'association des courtiers ; l'association prendra alors les dispositions nécessaires avec les directeurs des huiles et graisses, pour disposer de ces marchandises immédiatement à leur arrivée. Il est important que l'ordre d'arrivée soit donné le plus tôt possible à l'association.

Le directeur des huiles et graisses devra ensuite faire le nécessaire pour répartir les diverses marchandises entre les divers acheteurs. Ces courtiers, membres de l'association, patentés, par le contrôleur de l'alimentation, seront nommés pour entrer en rapport avec les importateurs selon la formule ordinaire des affaires ». (Cité par M. Polier, *Le problème des matières premières et la politique des consortiums, l'Europe Nouvelle*, du 14 Decembre 1919, p. 2340.)

Par là, s'aperçoit immédiatement la différence entre le consortium allemand et l'organisation britannique ; d'un

côté, réglementation étroite de l'Etat, création d'organismes armés d'une autorité sans limite, seuls maîtres de répartir les matières premières entre leurs membres; de l'autre aucune discipline n'est obligatoirement imposée, aucune restriction arbitraire n'est apportée à la liberté individuelle, la production reste confiée aux initiatives privées; mais l'Etat britannique compte sur les efforts de chacun pour se procurer les matières premières indispensables et il ne borne à stimuler la zèle des importateurs pour obtenir le résultat désiré; ils devront à cet effet, mettre en œuvre toutes les ressources de leur expérience personnelle et ils y joindront l'appui des moyens par lesquels le Gouvernement se réserve de les aider.

Entre les deux conceptions, la conception anglaise de la liberté, encouragée dans son œuvre par l'appui de l'Etat, et le système allemand de la réglementation des importations des matières par l'Etat, quelle politique allait suivre le gouvernement français? On aurait pu croire que lui aussi, sous l'influence de la tradition, aurait préféré le régime de la liberté. Cependant, sous l'empire des circonstances et croyant à une nécessité inévitable, il s'est rallié à la méthode interventionniste, et il l'a développée en prenant plusieurs mesures dont nous allons maintenant décrire le mécanisme.

CHAPITRE III

ETUDE DES MESURES QUI ONT PREPARE LA LEGISLATION FRANÇAISE SUR LES CONSORTIUMS PENDANT LA GUERRE

LES MESURES PRISES DE 1916 à 1918 LES DIVERSES CONCEPTIONS POSSIBLES

Le consortium, nous l'avons déjà dit, est le couronnement d'une politique interventionniste dont les bases, en France, ont été certainement les suivantes : 1. — Prohibitions d'importations; 2. — Accords économiques conclus entre le gouvernement français et les gouvernements alliés et neutres; 3. — Réquisition de la flotte marchande; 4. — Réglementation du change, contrôle des paiements à l'étranger et interdiction de l'exportation des capitaux; 5. — Pouvoir de réquisition conféré aux autorités civiles.

En première ligne, il convient de citer les prohibitions d'importations édictées par la loi du 6 mai 1916, les décrets du 11 mai 1916, du 22 mars 1917, et par l'arrêté du 8 septembre 1917. La loi du 6 mai 1916 autorise le Gouvernement à prohiber les importations et augmenter les droits de douane. On a dit que cette loi avait servi de base à la possibilité de constituer des consortiums, mais, comme nous le montrerons plus loin, cette affirmation est des plus contestables. On serait plus près de la vérité en disant que

le décret du 22 mars 1917, ratifié par la loi du 20 janvier 1919, a permis la constitution de ces organismes. C'est, en effet, ce décret qui, s'appuyant sur la loi du 6 mai 1916, mais se référant en fait à un tout ordre de choses qu'elle prévoyait, prohiba sans doute les importations, mais en ajoutant que des dérogations pourraient être autorisées dans des limites fixées d'avance pour chaque produit. C'était l'affirmation du principe du contingentement. En entrant dans cette voie, le gouvernement n'allait pas jusqu'à édicter l'arrêt complet du commerce, puisque les achats, les transports et les paiements restaient libres, mais il se préoccupait de restreindre ces importations en vue d'améliorer notre change, et il déclarait en même temps prendre des mesures analogues à celles consistant, de la part de nos alliés, à diminuer certaines de nos exportations afin de réserver les matières premières qu'ils jugeaient indispensables à leur besoins militaires ou civils. Le Gouvernement, contraint de négocier avec les puissances alliées pour déterminer l'importance des stocks que celles-ci consentiraient à laisser sortir de leur territoire, établissait une véritable écluse entravant les importations en France, et limitant les achats de nos nationaux à l'étranger.

En fait, la liberté des achats, théoriquement maintenue, ne tarda pas à être réduite, puis supprimée par les accords économiques conclus entre le gouvernement français et les gouvernements étrangers, alliés ou neutres. En vertu de tous ces accords, le gouvernement français, tantôt limitait les stocks que les importateurs français pouvaient se pro-

curer à l'étranger, tantôt se réservait la faculté de faire à lui seul des achats à l'étranger, sauf à les répartir entre les industriels français. L'accord franco-anglais du 24 août 1917 appartient au premier type de conventions internationale; la convention franco-espagnole du 25 mars 1918 est, au contraire, du second type.

Mais cette politique de contrôle ne pouvait amener les résultats cherchés, c'est-à-dire la suppression de la liberté des achats pour nos nationaux, que si tous les neutres et les alliés consentaient à traiter avec le gouvernement français sur les bases d'une restriction du trafic. L'Etat français ne pouvant les y forcer, songea à supprimer les deux libertés qui restaient encore au commerce : celle des transports et celle des paiements.

D'où une troisième mesure : celle comprenant la réquisition de la flotte marchande. Tel est l'objet du décret du 15 février 1918, qui réquisitionne tous les bâtiments de mer de nationalité française, habituellement affectés au transport des personnes et des marchandises. Pour éviter que les chargeurs français pussent utiliser les bâtiments étrangers, le gouvernement français conclut, contre certaines compensations avec les gouvernements alliés et quelques neutres des accords sur le frêt qui soumettaient au contrôle de l'Etat tout le tonnage étranger accédant aux ports français; à défaut d'accord, l'Etat ne craignait pas de recourir à la réquisition. De la combinaison de ces deux mesures, il découlait que l'importateur français ne pouvait plus, sans autorisation, ni acheter ni exporter. C'était la liberté du commerce qui lui échappait.

La suppression de la liberté de payer ou d'acheter à terme suivit de très près la confiscation de la liberté commerciale; le contrôle de l'administration sur les opérations de change, déjà organisé au cours du second semestre de l'année 1917, fut renforcé par la loi du 3 avril 1918, qui interdit, sauf autorisation écrite du ministre des Finances, d'effectuer un transfert quelconque de fonds ou d'expédier des titres hors de France. Il ne pouvait plus désormais être accordé d'autorisation d'importations qu'avec une autorisation correspondante de paiement.

Mais le couronnement de toute cette législation se trouve dans la loi du 5 avril 1918 qui clôt hermétiquement toutes les fissures par lesquelles le trafic industriel aurait cherché à se glisser pour échapper au contrôle du gouvernement. Cette loi porte le dernier coup à toute tentative de résistance; en effet, au cas où un importateur, malgré les prohibitions d'importation, malgré les accords internationaux, malgré la réquisition du tonnage, malgré la réglementation du change, réussirait à faire rentrer en France une marchandise qui, par miracle, aurait échappé à la surveillance de l'administration, cette marchandise serait saisie dès son arrivée, en vertu de la loi du 5 avril 1918. Les marchandises d'ailleurs fort rares (des denrées alimentaires pour la plupart) qui échappent aux prohibitions et à la saisie tombent ainsi sous le coup de la réquisition.

Armée de pouvoirs aussi redoutables, l'administration devient maîtresse d'imposer aux importateurs, c'est-à-dire à la presque totalité du commerce et de l'industrie les conditions qu'il lui plaît de fixer, et, par là même, d'intervenir

dans le fonctionnement intérieur de la production et de la vente aux consommateurs. Mais, cherchant à imposer un contrat uniforme aux importateurs, l'Etat ne peut songer évidemment à traiter isolément avec chacun d'eux. Il lui fallait cependant arriver à édicter une loi commune à tous, et ainsi est apparue la formule de l'Etat acheteur ou importateur unique, flanquée de l'organisation des consortiums. Ce singulier régime économique aboutissait, en effet, à mettre les industriels dans l'impossibilité de se procurer en quantité suffisante et avec la régularité nécessaire les matières premières ou les marchandises dont ils avaient besoin. L'Etat responsable de ce régime et des inconvénients qu'il engendrait, devait, dès lors, s'efforcer de donner une satisfaction approximative aux besoins de chacun.

L'initiative de la constitution du consortium, une fois prise, sous qu'elle forme allait-on l'instituer? Le Gouvernement cherchait, avant tout, à enrayer des pratiques analogues à celles auxquelles se livrèrent les importateurs et les négociants français dans les premiers mois de l'année 1917, époque marquée par une véritable frénésie d'importations, chacun craignant de manquer bientôt des produits qui lui étaient indispensables, ou de se voir privé des moyens de transport, si bien que commerçants et industriels français ne songeaient qu'à multiplier rapidement leurs achats à l'étranger, sans limitation de quantités ni de prix, et sans réfléchir que la croissance de leurs achats allait aggraver la pénurie du frêt et précipiter en même temps l'affaïssement des changes. En admettant que ce

danger ne put être évité, comme l'a pensé le Gouvernement, que par un programme d'organisation rapide de consortium, comment convenait-il de réglementer ces organismes?

Les deux thèses qui s'opposent dans l'ensemble du domaine économique se retrouvaient une fois de plus aux prises : d'après les uns, le consortium ne pouvait être qu'un organisme dirigé par l'Etat, ou tout au moins soumis à la discipline administrative la plus étroite; pour d'autres, au contraire, le rôle de l'administration devait être réduit au minimum, et il était sage de laisser une assez grande latitude aux organisateurs de ces groupements.

Les partisans de cette seconde conception estiment avec raison que les consortiums ne peuvent pas être organisés selon un type unique pour toutes les matières premières. La logique commande de distinguer deux grandes espèces de consortiums, dont les différences s'expliquent par la nécessité de répondre à des conditions de fait tout à fait distinctes. (Léon Polier, *Le régime des consortiums, l'Europe Nouvelle*, du 8 juin 1918, p. 1045 et s.)

Cette distinction trouve son fondement dans les conditions mêmes selon lesquelles est possible l'achat des matières premières dont s'occupent les consortiums. Avant tout, il s'agit de savoir si les circonstances sont telles qu'il soit désirable ou non d'avoir un acheteur unique pour la totalité d'une matière première nécessaire à l'industrie nationale. Or, c'est là une question qui n'est pas susceptible d'être résolue à priori, car les circonstances qui commandent ou non un acheteur unique sont constituées par un

ensemble d'éléments de fait de caractères très divers, techniques, économiques, géographiques et même politiques, et dont l'appréciation ne peut être sainement faite que par une délibération en commun des producteurs intéressés ou de l'Etat. Lorsqu'il s'agira d'acheter une matière première produite par un seul pays, et qui est abondante dans ce pays, par rapport aux voisins, il n'y aura aucun inconvénient à laisser subsister la concurrence des acheteurs individuels. D'ailleurs, l'unité de provenance, plaçant tous les acquéreurs au point de vue de la facilité et de frais d'acquisition, sur le même pied, il n'existe aucune raison de chercher, par des mesures artificielles, à égaliser la situation des membres du consortium par le groupement et la mise en commun des achats. Mais, si la marchandise, dont il s'agit, est délicate, et qu'il y ait intérêt à faire disparaître la concurrence des acheteurs dans divers pays, la création d'un organisme d'achats en commun s'impose avec plus de force.

Dans le premier cas, la concentration des achats au profit d'un acquéreur unique n'étant pas reconnue indispensable, les industriels peuvent continuer à jouir de la liberté et conclure eux-mêmes leurs achats dans le pays d'origine de la matière ou de la marchandise. Et la nécessité d'une réglementation quelconque n'apparaîtrait aucunement, s'il ne fallait se préoccuper de l'influence du déficit du tonnage et des moyens de paiement sur les quantités à importer. Il y a donc lieu, même dans cette hypothèse, de recourir aux consortiums mais limités dans leur objet et n'ayant d'autre but que de répartir entre les divers ayants

droit le contingent d'importations autorisées par le Gouvernement. Le consortium se ramènerait alors à une sorte de société nouvelle, destinée à répartir entre ses membres les stocks limités par la restriction même des moyens d'importation. Le rôle de l'Etat serait ici des plus modestes; il commencerait par déterminer souverainement la quantité de matières premières dont il autoriserait l'importation, le consortium ayant la permission d'importer cette quantité globale; le consortium répartit ensuite le stock ainsi déterminé entre ses membres. D'autre part, l'Etat détenant, en vertu du décret du 15 février 1918, tout le frêt national, doit indiquer le tonnage dont il pourra disposer en faveur du consortium, celui-ci ayant la faculté d'augmenter le chiffre de ce tonnage en recherchant d'autre fret chez les pays alliés ou neutres. Les mêmes conditions de prix seraient imposées par le consortium à tous ses adhérents, de manière à placer chacun d'eux dans une situation égale quant à l'utilisation des moyens de transport dont le choix n'est plus libre. Il appartiendrait aussi au consortium de veiller à une juste répartition des moyens de change entre ses membres.

Dans le second cas, une restriction nécessairement plus grave est apportée à la liberté des industriels. Outre la charge de la fourniture du frêt et des moyens de change, qu'il est tenu de procurer à ses affiliés, le consortium doit grouper toutes les commandes de ceux-ci et réaliser seul la totalité des achats. Il agit à l'exemple d'une coopérative, aussi exactement informé que possible des besoins de ces sociétés. Pour eux, l'égalité de situation, dont la réali-

sation s'impose, provient uniquement de l'unification des prix des matières premières de même qualité, prix qui comprend en même temps le coût du frêt.

Cette distinction, très justifiable des deux sortes de consortiums aurait présenté tout au moins l'avantage de réduire au minimum l'intervention de l'Etat et de laisser à chaque fabricant la conduite intégrale de son exploitation. L'Etat se serait cantonné dans son domaine propre en se bornant à apprécier les possibilités d'importation; mais, n'allant pas plus loin, il se serait désintéressé des achats et il n'aurait point été appelé à une immixtion incessante dans les moindres actes de la vie du consortium. L'industrie, libre de toute lisière, gardait ses installations, ses procédés et ses agents; elle restait maîtresse de se transformer et de se préparer à la lutte économique de l'après-guerre.

Enfin, la question des prix, si ardemment débattue pendant toute la durée de la guerre, aurait été avec un pareil régime, tout naturellement tranchée en faveur de la liberté. Il n'aurait été nullement nécessaire d'accompagner la constitution des consortiums d'une fixation des prix par l'autorité. La taxation n'aboutit qu'à la raréfaction ou même à la disparation des marchandises taxées. Il aurait suffi, en cas d'abus commis par les consortiums de frapper de peines sévères toute hausse due à des manœuvres d'accaparement frauduleuses.

En fait, l'organisation des consortiums a été toute différente, et, devant toutes les difficultés créées par la prolongation imprévue des hostilités, le Gouvernement s'est

franchement prononcé pour le système de l'intervention et de la mainmise de l'Etat sur les importations; le régime dont les consortiums ont été dotés est essentiellement un régime de monopole sous la surveillance de l'Etat. C'est ce qu'il nous reste à montrer.

CHAPITRE IV

LE DEVELOPPEMENT ET LA REGLEMENTATION DES CONSORTIUMS EN FRANCE PENDANT LA GUERRE

Quand on recherche les bases sur lesquelles ont été établies les relations entre l'Etat et les divers consortiums, on est amené tout naturellement à examiner les statuts qui ont été successivement assignés, au fur et à mesure de leur création, à chacune de ces organisations nouvelles. Il est plus facile, après cette analyse rapide, de coordonner les traits principaux des consortiums et d'en discerner les éléments constitutifs.

La première en date de ces organisations est le *Comptoir Central d'achats industriels pour les régions envahies*, société anonyme constituée le 2 août 1916 pour assurer l'application d'une loi qui ne fut, d'ailleurs, votée qu'un an après la constitution de la société, le 6 août 1917. Cette société est elle-même l'émanation d'un vaste groupement créé en 1915 par toutes les industries des régions envahies sous le nom d'*Association Centrale pour la reprise de l'activité économique dans les régions envahies*.

En vertu de cette loi, le ministère du Commerce a obtenu un crédit de 250 millions pour effectuer tous les achats de matières premières, outillage et matériel industriel, nécessaire à la remise en marche des établissements situés dans

les régions envahies et à la distribution, par voie de cession, des marchandises ainsi achetées. La même loi dota le ministère du Commerce d'un Office de reconstitution industrielle chargé des opérations prévues, c'est-à-dire d'arrêter le programme des achats, de préciser la nature et la quantité des marchandises à acquérir et d'indiquer les pays où les achats devraient être faits; mais l'Etat a justement pensé que pour effectuer ces achats au mieux, il convenait d'en charger ceux qui connaissent les ressources et les besoins des industries à reconstruire; en conséquence, la loi du 7 août 1917 a prévu que, en vue de l'exécution de ces opérations, les conventions pourraient être passées avec des tiers, et, par application de ces dispositions, l'Etat a traité avec le Comptoir central d'achats industriels, qui constitue le premier des consortiums dans l'ordre chronologique.

Ce consortium est chargé de deux opérations : 1° Acheter les marchandises et le matériel industriel; 2° les rétrocéder aux intéressés. Ces opérations, étudiées par des commissions techniques, sont soumises au contrôle de l'Office de reconstitution, qui constate si les opérations sont conformes au programme approuvé et si la cession des marchandises est réalisée en observant le règlement. Les dépenses et les recettes peuvent être effectuées soit par les agents comptables du Trésor, soit par la société elle-même, qui doit, dans ces cas, présenter ses comptes au Trésor dans un délai fixe. La société reçoit de l'Etat une commission sur le montant des opérations faites par elle, commission destinée à faire face aux frais généraux et à four-

nir une rémunération de 5 % aux capitaux engagés; la société s'interdit tout autre bénéfice, et, s'il y a un boni supplémentaire, ce boni doit être ristourné à l'Etat. L'inspection des finances exerce d'ailleurs son contrôle sur les écritures sociales (voir le rapport de M. P. Collenot sur les travaux de la Commission chargée d'étudier les relations entre l'Etat et la grande industrie, *Bulletin de la Fédération des Industriels et des Commerçants français*, janvier 1918, p. 29).

Sous réserve de certaines modifications de détail imposées par les besoins de chaque industrie, la même réglementation se trouve appliquée à tous les groupements constitués pour les achats en commun à l'étranger : citons le *Consortium cotonnier français* pour l'achat et la revente du coton, à la suite de l'accord intervenu entre le Gouvernement et la Commission du marché du coton du Havre; le *Consortium de l'huilerie française*, pour l'achat et la répartition des graines oléagineuses, constitué à la suite d'un accord intervenu entre le gouvernement et les syndicats des fabricants d'huile; le consortium en vue de l'achat et de la répartition du plomb par la société « Minerais et Métaux »; le consortium des produits chimiques pharmaceutiques; le consortium du lin, créé par décret du 24 janvier 1918, non seulement pour la durée de la guerre, mais pour une durée indéterminée.

Ce dernier a pour mission : 1° de provoquer, centraliser, coordonner, diriger, réaliser les mesures destinées à assurer l'approvisionnement de la France en graines de lin de semence, en lin et produits fabriqués de lin; 2° d'établir,

d'accord avec les administrations qui utilisent le lin sous ses diverses formes, et avec les industriels et commerçants intéressés, un ordre de priorité pour les différents besoins; 3° de prendre toutes dispositions afin d'assurer la satisfaction de ces besoins suivant l'ordre de priorité; 4° d'exécuter toute action jugée nécessaire. Citons encore le consortium du jute, constitué pour l'achat, l'exportation et la vente des jutes brutes, fils, toiles et sacs de jute destinés à satisfaire d'abord les besoins de l'Etat et, en second lieu, ceux de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et du ravitaillement général; enfin, toutes opérations commerciales industrielles et financières, mobilières et immobilières, relatives à l'achat, au transport, à l'importation, aux magasinage et manutention, à la vente et à l'utilisation des jutes brutes et manufacturés (cf. Yves Guyot, *La politique des consortiums*, *Journal des Economistes*, 15 avril 1918, p. 15 et s.; Georges de Novion, *Les Consortiums*, *Journal des Economistes*, août 1918, p. 203 et s.).

Un autre genre très important de consortium résulte de l'utilisation qui fut faite par l'Etat, au cours de la guerre, du Comité des Forges de France. Ce Comité, fondé en 1864, sous la forme d'association des maîtres de forges, se plaça, dès la reconnaissance légale des syndicats professionnels, sous le régime de la loi de 1884. Il se donna pour rôle de s'occuper, pour le compte de ses adhérents, de toutes les questions se rattachant à leurs intérêts corporatifs, notamment au développement de l'industrie sur le marché intérieur et sur le marché de l'exportation, à l'étude des conventions commerciales, des questions d'ordre technique, etc.

(Robert Pinot, *Le Comité des Forges de France au service de la Nation*, Paris, Colin, 1919, p. 7 et s.) Etant un syndicat, il ne devait pas s'occuper de questions commerciales; mais, par suite des nécessités de la guerre, le ministère de l'Armement lui confia diverses missions qui lui ont donné sensiblement l'aspect d'un consortium. En effet, lors de l'institution du contingentement, il fut décidé que le Comité des Forges serait chargé de satisfaire, dans une proportion déterminée, les besoins des marchands de fer à des prix soumis à la ratification du ministère de l'Armement. Des tarifs officiels se trouvaient ainsi établis pour la consommation privée, avec l'obligation de mentionner les prix nets de facture sur toutes les demandes de fabrication correspondant aux tonnages destinés à d'autres consommateurs que les marchands de fer; aucune commande n'était exécutée que si elle se conformait exactement à ces conditions, et, par suite, les prix de la totalité de la production des forges françaises se trouvaient contrôlés.

Dès la fin de l'année 1915, la question de l'approvisionnement des usines sidérurgiques devenant un problème difficile, le Comité des Forges fut invité par le Ministre de la Guerre à rechercher les moyens de faciliter à ses adhérents les achats à l'étranger des produits qu'il semblait préférable de ne pas demander aux usines françaises; à cet effet, le Comité créa à Londres, vers la fin de 1915, un bureau dirigé par M. H. de Wendel, en vue de permettre aux usines françaises adhérentes au Comité des Forges de faire plus aisément leurs achats en Angleterre, dans la mesure où elles jugeraient opportun de recourir à

l'office de ce bureau d'approvisionnement. Mais, provisoirement, il s'agissait d'une organisation purement bénévole, dépourvue de tout caractère officiel, ouverte exclusivement aux membres du Comité des Forges, et laissant à ceux-ci la faculté de profiter ou non de son entremise. Son concours était gratuit; elle ne prélevait pas de bénéfices, se contentant du remboursement de ses frais. Ce service d'achat s'était assuré le concours du Comptoir de Longwy et du Comptoir d'exportation des produits métallurgiques, qui servirent, à Paris, de correspondants aux bureaux de Londres. (Robert Pinot, *ibid.*, p. 103 et ss.)

Un peu plus tard, le cercle des Industriels appelés à recueillir le bénéfice de cette organisation fut notablement élargi et purent y recourir tous les industriels travaillant pour la défense nationale, le Comité des Forges continuant à servir d'intermédiaire gratuitement. Chaque acheteur recevait avec les pièces à l'appui, le détail des prix d'achat, du coût des transports, des assurances, des droits de douane, des taxes diverses ainsi que sa quote part lui incombant dans les frais généraux.

Jusque là, cette organisation ne présentait à aucun point de vue un caractère obligatoire au regard des industriels français. Mais, avec l'intensité sans cesse croissante de fabrications de guerre, et en présence de l'augmentation progressive des besoins français, la production nationale et les disponibilités anglaises cessèrent d'être suffisantes. Le Gouvernement français songea alors au contingentement, et un organisme nouveau, la Commission interministérielle fut chargée d'examiner les demandes des ser-

vices publics et des particuliers, et de répartir entre les ministères les disponibilités de métal d'après l'importance et le degré d'urgence de ces demandes. Sur ces disponibilités, il était attribué un quantum aux marchands de fer, pour leur permettre soit d'exécuter les travaux concernant la défense nationale, soit de satisfaire aux commandes de leur clientèle.

Puis, au début de 1916, le Gouvernement britannique se rendit compte que les disponibilités de livraison des usines anglaises allaient sans cesse diminuant, et que, devant les demandes croissantes des industriels anglais et des consommateurs français, il devenait nécessaire d'établir un contrôle sur les exportations de fontes anglaises; pour faciliter ce contrôle, la Grande-Bretagne déclara au Gouvernement français que celui-ci devrait centraliser toutes les demandes et se porter acheteur unique du tonnage disponible en métal. A la suite des négociations engagées à cet effet entre les deux gouvernements, M. Albert Thomas, sous-secrétaire d'Etat de l'artillerie et des munitions, confia, par lettre du 6 mars 1916, au Comité des Forges, la mission de centraliser tous les achats de fonte hématites en Grande-Bretagne. (Robert Pinot, *ibid.*, p. 114 et s.) « J'insiste à nouveau, écrit M. Albert Thomas, pour bien vous convaincre que la fonte achetée en Angleterre par vos soins, doit d'abord être employée à maintenir la production de nos usines actuellement à feu et qu'aucune distribution n'en doit être faite sans l'assentiment du service des Forges, qui doit veiller strictement au maintien de notre production en évitant les stockages par certaines

maisons. » Le ministre faisait allusion ici à la pratique suivie par certains intermédiaires qui achetaient en Angleterre et qui revendaient aux consommateurs français des tonnages hors de proportion avec les besoins réels de ceux-ci.

Pour se conformer aux instructions ministérielles, le Comité des Forges adressa aux consommateurs, le 13 mai 1916, une circulaire leur signalant que les répartitions des importations seraient effectuées désormais sous le contrôle du sous-secrétariat d'Etat de l'artillerie et des munitions, en tenant compte de la quantité totale dont le Gouvernement britannique autoriserait l'exportation, et de l'urgence des besoins. Le même régime fut étendu aux termes d'une lettre écrite le 5 mai 1916, par M. Albert Thomas, au Comité des Forges, aux fontes de toute nature de provenance anglaise. (Robert Pinot, *ibid.*, p. 116 et 117.) La centralisation des commandes françaises était dès lors organisée d'après la procédure suivante : chaque semaine, les consommateurs faisaient connaître leurs besoins probables au Comité des Forges ; cette déclaration était contrôlée et visée par le service local des Forges (ministère de l'Armement) dont dépendait chaque usine ; les consommateurs devaient en outre aviser mensuellement le Comité des Forges de leur consommation probable pour le mois suivant ainsi que de la situation de leurs stocks, déclaration également visée par le service des Forges. Le Comité des Forges centralisait ces demandes, et, en se basant sur ces renseignements, les services du ministère de l'Armement contrôlaient la répartition des tonnages livrés par le Co-

mité des Forges, après discussion directe du chiffre de ces tonnages, entre le Gouvernement français et celui de la Grande-Bretagne. Les marchés étaient conclus au nom du Comité des Forges qui prenait la fonte dans les ports anglais et en assurait le transport jusqu'aux ports français.

Pour lui permettre de payer comptant les fontes achetées en Angleterre, le Comité des Forges, qui, n'étant pas une société commerciale, était dépourvu de fonds de roulement, se faisait verser par les consommateurs une provision mensuelle, correspondant à la valeur approximative de tonnage qu'il leur réservait sur les arrivages. Les fontes étaient facturées mensuellement aux consommateurs à un prix d'abord provisoire; puis, en fin de semestre, le prix de revient était établi pour chaque catégorie de fontes et c'était ce prix de revient qui constituait le prix de facture définitif aux consommateurs. Telle était l'organisation du contingentement des fontes par l'intermédiaire du Comité des Forges, et dans sa lettre précitée du 5 mai 1916, le sous-secrétaire d'Etat de l'artillerie et des munitions consacrait ce régime en spécifiant que « à la suite des accords intervenus entre le Gouvernement britannique et le Gouvernement français, la Commission française des munitions à Londres ne transmettra au Gouvernement britannique aucune demande d'exportation de fonte, si elle ne lui est pas présentée par l'intermédiaire du Comité des Forges de France... Le Comité des Forges, représenté à Londres par M. H. de Wendel, est seul autorisé à traiter de nouveaux contrats pour la livraison en France des produits en question.

Jusqu'au 30 juin 1918, le rôle du Comité des Forges de se borna à la répartition des fontes anglaises achetées par lui et des fontes françaises et américaines achetées par l'Etat; mais, jusqu'à cette date, les fontes françaises acquises par l'Etat provenaient seulement des hauts fourneaux de Caen et de Rouen et du four électrique du Boucau. Les acquisitions par l'Etat ne représentaient donc qu'une infime proportion de la production française; le surplus n'était assujéti à aucune centralisation; les consommateurs achetaient directement aux producteurs ce dont ils avaient besoin. Par suite, les fontes n'étaient pas toujours à la disposition des industriels chargés d'exécuter les commandes les plus urgentes. Cet inconvénient s'accroissait à mesure que le déficit des disponibilités par rapport aux besoins se creusait davantage; d'autre part, les prix exigés des consommateurs variaient suivant la provenance de la fonte; car les producteurs se trouvaient placés dans des conditions différentes au point de vue de l'approvisionnement des matières premières, et, en conséquence, du prix de revient.

Le ministère de l'Armement estima bientôt que de semblables inégalités entre les usines françaises étaient de nature à nuire non seulement aux industriels, mais aux intérêts mêmes de la Défense nationale, et il décida d'organiser la péréquation générale des fontes étrangères et des fontes françaises de toutes provenances. (Lettre du ministre de l'Armement au Secrétaire général du Comité des Forges en date du 18 mars 1918.)

En conséquence, à partir du 1^{er} juillet 1918, toutes les

disponibilités de fontes françaises et d'importation furent centralisées et réparties, sous le contrôle de l'Etat, à des prix de péréquation. L'organisation était la suivante : d'après les propositions de la Commission interministérielle des métaux et des fabrications de guerre, le ministre de l'Armement fixait, chaque trimestre, les tonnages de fonte que les divers départements ou services publics pouvaient recevoir ; un officier centralisateur était délégué par chaque département ou service pour gérer le contingentement des fontes ; les services des produits métallurgiques fixaient, d'accord avec les officiers centralisateurs, les tonnages de fonte disponibles pour chaque consommateur ; les ressources totales des fontes, tant de production nationale que d'importation, étaient réparties par le ministre de l'Armement avec le concours du Comité des Forges et elles étaient facturées aux consommateurs à des prix dits de péréquation, fixés pour chaque trimestre par le ministre de l'Armement, et identiques pour les fontes de même qualité, quelle qu'en fut la provenance. Le Comité des Forges a eu ainsi à faire face à des besoins considérables d'approvisionnements en fonte, et il a été appelé à faire des livraisons, qui, du 1^{er} janvier 1916 au 31 décembre 1918, ont atteint un chiffre total de 1,305,184 tonnes pour une valeur totale de 416,200,000 francs, approvisionnant ainsi plus de 800 consommateurs. (Robert Pinot, *ibid.* p. 129.)

Une mission analogue fut confiée au comité des forges par le ministère de l'Armement relativement aux aciers ; ce fut l'objet d'une décision ministérielle du 31 août 1917. Après être restée libre depuis le début de la guerre jusqu'au

11 mai 1916, l'importation de l'acier fut réglementée, le 11 mai 1916, par la création de la commission interministérielle des métaux; placée sous l'autorité du ministre de la Guerre, présidée par le sous-secrétaire d'Etat de l'Artillerie, elle fut chargée de répartir entre les départements ministériels et, par leur intermédiaire, entre les consommateurs, les disponibilités de métal que le ministère de l'Armement pouvait abandonner sur la production française et sur le tonnage qu'il obtenait du gouvernement anglais. Ici encore, la création de cet organisme fut le résultat de négociations entre le gouvernement britannique et le gouvernement français, la Grande-Bretagne souffrant de la diminution de ses stocks de produits métallurgiques au moment même où les alliés en avaient le plus grand besoin, en vue de développer leur armement et de se procurer l'artillerie lourde qui avait manqué au début de la guerre.

L'Angleterre décida, en conséquence, de limiter ses exportations, et elle n'octroya à la France qu'un tonnage réduit. C'est là une des raisons qui explique la création de la commission interministérielle des métaux, chargée de la répartition, entre les divers services, des contingents en aciers de l'Angleterre. En outre, un consortium fut organisé entre les marchands de fer français; ce consortium, d'accord avec le sous-secrétaire d'Etat des fabrications de guerre et le ministère du Commerce, devait répartir entre ses membres le tonnage qui leur était attribué par la commission interministérielle siégeant au ministère du Commerce. Dans la période comprise entre le 11 mai 1916 et le 31 août 1917, l'entremise du consortium ne fut obligatoire

que pour les marchands de fer ; il était loisible aux autres acheteurs de produits sidérurgiques de s'adresser directement, comme par le passé, à un fournisseur anglais, à condition d'avoir obtenu, toutefois, une autorisation préalable d'importation de la Commission interministérielle. C'était là d'ailleurs une organisation défectueuse, car il était avéré que, par suite du faible tonnage mis à sa disposition par l'Angleterre, cette commission n'arrivait pas à satisfaire toutes les commandes d'importation qui lui étaient adressées. Dès lors, les réclamations ne tardèrent pas à se multiplier, et elles eurent pour conséquence la décision interministérielle du 31 août 1917 (J. O., du 5 sept. 1917) qui institua pour les produits en acier de provenance britannique, le système de l'acheteur unique. Ce fut le Comptoir d'exportation des produits métallurgiques, 7, rue Pillet-Will, à Paris, qui fut choisi par la commission interministérielle, pour passer avec l'Angleterre toutes les commandes autorisées sur ses disponibilités mensuelles par le gouvernement britannique. Ce dernier, voulant assurer un équilibre exact entre les commandes et les besoins français, et, désireux d'établir un contrôle sérieux sur les fournitures, avait exigé lui-même que la France n'eut désormais pour les aciers qu'un acheteur unique, et il avait fixé à 40,000 tonnes le contingent mensuel qui devait couvrir tous les besoins français. (Robert Pinot, *ibid.*, p. 143.)

La décision interministérielle du 31 août 1917 précise les obligations du comptoir d'exportation : « Il centralise les besoins et en assure la satisfaction dans la mesure du pos-

sible; il se charge des transports maritimes et opère sans bénéfice; ses prix de vente sont établis d'après un chiffre de base et des majorations de classe fixés par le ministre de l'Armement sur la proposition de la commission interministérielle des métaux et des fabrications de guerre. Par suite, pour les aciers ordinaires, aucune demande d'autorisation ou d'importation n'est plus acceptée en dehors de celles admises par le Comptoir. » Les demandes d'autorisation d'achat sont adressées au Comptoir d'exportation, qui étudie chaque demande et donne, suivant les cas, un avis favorable ou défavorable. D'après l'avis du Comptoir, le service général de la Commission interministérielle autorise ou non les achats et délivre les autorisations d'importations correspondantes. Relativement aux commandes autorisées, le Comptoir d'exportation opère en liaison avec la Commission française des munitions à Londres, qui reste seule chargée des négociations avec le Gouvernement britannique pour les autorisations de fabrication et d'exportation. Le Comptoir opère les livraisons, soit par importation directe, soit par les magasins qu'il a approvisionnés à cet effet, et il se charge de tous les règlements de compte.

Pour compléter cette organisation, un contrôle permanent s'exerça par les soins du ministère de l'Armement sur les opérations du comptoir; ce contrôle fut confié par une décision ministérielle du 8 décembre 1917, à un officier supérieur. Pendant le second semestre de l'année 1917 et de l'année 1918, le consortium des marchands de fer mit à la disposition des acheteurs français un stock total de

71,627,906 tonnes d'une valeur de 49,264,143 fr. 55 c. (Robert Pinot, *ibid.*, p. 146.)

Une centralisation analogue eut pour objet des achats de fer blanc de provenances française et anglaise, puis, par la suite, de provenance américaine; et, cette fois encore, l'organe de centralisation choisi fut le comptoir d'exportation dès le mois de mars 1917. A cette époque, en effet, les importations de fer blanc de provenance anglaise se trouvaient presque totalement arrêtées; les commandes françaises avaient tellement afflué en Angleterre, que le gouvernement britannique estima impossible de laisser exécuter ces commandes, dont l'importance était telle que, pour leur donner satisfaction, les usines britanniques auraient été engagées pendant plus d'un an. Il fallait donc opérer un choix parmi ces commandes d'après leur caractère d'urgence; et, n'étant pas à même de formuler une appréciation à cet égard, la Grande-Bretagne pria le gouvernement français de fixer lui-même l'ordre de classement. Puis, pour éviter le retour d'un pareil engorgement, il demanda à la France de centraliser les achats en Grande-Bretagne et de procéder lui-même à la répartition du contingent mensuel, fixé à 5,000 tonnes, auxquelles l'Angleterre limitait, à partir du 1^{er} avril 1917, ses disponibilités pour la France. Voici, à cet égard, le texte de la déclaration faite à la Chambre des Communes, à la séance du 24 avril 1918, par M. G. Wardle, secrétaire parlementaire du Board of Trade : « En raison de la pénurie d'acier et de fer blanc dans ce pays, il a été nécessaire de limiter les exportations vers la France, et le gouvernement français a été invité à

mettre sur pied un organisme chargé de répartir aux mieux le tonnage réduit de ces fournitures. Toutes exportations de ces marchandises d'Angleterre ont été consignées à l'organisme désigné par le gouvernement français, organisme agissant comme canal de distribution entre les producteurs d'ici et les consommateurs de France. Le gouvernement français a choisi, à cet effet, le Comité des Forges. » (Déclaration rapportée par M. Robert Pinot, *ibid.*, p. 309.)

La décision ministérielle du 11 mars 1917 délimite les attributions de cet organisme. A partir du 11 mars 1917, les achats de fer blanc seront effectués par les soins du Comptoir d'exportation des produits métallurgiques du Comité des Forges de France, sous le contrôle du ministre de l'Armement. Par l'entremise de son correspondant à Londres, le bureau du Comité des Forges, le Comptoir plaçait dans les usines anglaises les commandes mensuelles de fer blanc correspondant au contingent fixé par le gouvernement britannique, contingent originairement de 5,000 tonnes, mais qui fut réduit, pour les mois d'août et de septembre à 2,300 tonnes par mois, pour atteindre ensuite le chiffre mensuel de 4,000 tonnes, qui était encore celui de décembre 1918. (Robert Pinot, *ibid.*, p. 147 et 149.) Le bureau français du Comité des Forges à Londres surveillait la fabrication de ces fers blancs et les faisait recevoir en usine par un de ses agents techniques, puis expédier vers les ports d'embarquement et il discutait avec le ministère des Munitions britanniques les prix applicables à ces fournitures. Les fers blancs, une fois transportés à Rouen, étaient réexpédiés, par transbordement sur chalands, aux

magasins du Comptoir à Paris. Et là ils étaient l'objet d'une répartition entre tous les consommateurs, suivant les indications données au Comptoir d'exportation par la commission des métaux et des fabrications de guerre, étant entendu que les commandes des services de la guerre et de la marine seraient servis par priorité (la décision ministérielle du 11 mars 1917 est formelle à cet égard).

Pour la fixation des prix, la commission des métaux et des fabrications de guerre s'entourait de toutes les indications nécessaires et les prix imposés par elle devaient être soumis à l'approbation du ministre de l'Armement. Les stock de fer blanc étaient manutentionnés dans les magasins ouverts par le Comptoir dans les ports et à Paris et, de là, réexpédiés sur les points de consommation. Les opérations faites par le Comptoir pour les fers-blancs ont permis de livrer aux industriels français, pendant le second trimestre de l'année 1917 et l'année 1918, un stock total de 66,611,164 tonnes, représentant une valeur de 85,179,274 fr. 63 c. (Robert Pinot, *ibid.*, p. 158 et 159.)

Le régime des consortiums, qui a marqué la politique française d'approvisionnements en matières premières pendant la guerre, a été étendu à d'autres produits, et l'un des plus importants a été celui de l'huilerie française, qui s'est formé à la fin de 1917. Ce consortium a passé avec les ministres du Commerce et du Ravitaillement, agissant au nom de l'Etat, des conventions qui peuvent être considérées comme des statuts types de tous les organismes du même genre.

Aux termes de l'article premier de ces conventions, il est

formé un Consortium de l'huilerie française dans lequel seront obligatoirement admis tous les fabricants de graisse et d'huile exotique qui en feront la demande. Ce consortium est constitué sous la forme d'une société anonyme au capital initial de cinq millions de francs, divisé en 10,000 actions de 500 francs, nominatives. Ces actions seront souscrites par la totalité des fabricants d'huiles provenant des graines exotiques (arachides, coprah, graines de coton, de lin, de ricin, etc.), dans les proportions déterminées d'après la puissance de leurs usines, aux termes d'accord intervenus, d'une part, entre les trois groupements de Marseille, de Bordeaux et du Nord et de l'Ouest, et, d'autre part, entre les membres de chacun de ces groupements. Leurs droits aux répartitions de graines sont irrévocablement fixés par leurs souscriptions; toutefois, en cas de cessation de leur industrie, si un souscripteur cède ses affaires, ses actions seront rachetées par le consortium qui les répartira entre les membres du groupement auquel il appartenait. D'autre part, en cas de réouverture d'usines en pays envahis, il sera procédé à une nouvelle répartition des actions dans le ou les groupements intéressés; les difficultés éventuelles survenant à ce sujet seraient soumises à l'arbitrage du ministre du Commerce. En fait, 87.5 % des intéressés ont souscrit les actions du Consortium, après s'être entendus préalablement sur leurs positions relatives. (Voir le texte de la convention concernant le Consortium de l'huilerie française, dans le *Bulletin de la Fédération des Industriels et des Commerçants français*, janvier-février 1918, p. 48 et s.)

L'article 2 définit les engagements de l'Etat : il approvisionnera, dans la plus large mesure compatible avec les circonstances, l'industrie de l'huilerie française en graines oléagineuses dont l'espèce et la provenance seront arrêtées par les ministres du Ravitaillement général et du Commerce. Sur les indications du Consortium, au sujet de la quantité, l'Etat achète les graines dans les pays de production, il les vend au Consortium, moyennant remboursement de tous ses frais. En conséquence, à la livraison des graines, en quelque état qu'elles se trouvent dans un port français, le Consortium paiera à l'Etat le montant des factures que celui-ci établira à des conditions comprenant le coût, le fret, les assurances tant maritimes que de guerre, le change, les intérêts à 6 % l'an des sommes déboursées, et, d'une façon générale, tous les débours afférents aux marchandises livrées, c'est-à-dire à leur prix de revient. (Article 3.)

Le Consortium répartit ensuite entre ses adhérents le contingent auquel chacun a droit d'après les statuts, étant entendu que l'Etat fixe périodiquement les prix de vente, aux adhérents, des graines livrées au consortium, ainsi que les prix auxquels les produits industriels et d'alimentation tirés de la graine seront livrés à la consommation. L'Etat exerce donc un contrôle permanent sur le tout.

L'article 5 des conventions stipule que le Consortium, étant institué dans un but d'intérêt national, ne distribuera pas de bénéfice; les actionnaires n'auront droit qu'à l'intérêt, au taux de 6 %, des sommes versées. Lors de la liquidation du Consortium, l'actif net, s'il en reste après prélè-

vement des frais généraux, de l'intérêt de 6 % et le remboursement du capital, sera versé à l'Etat et affecté par lui, dans l'intérêt général de la consommation, à l'amélioration des industries de l'huilerie en France. L'Etat consacrera, par exemple, cet excédent d'actif, à construire des quais et des magasins dans les ports qui reçoivent les plus forts arrivages, à créer des laboratoires d'études et de recherches à perfectionner la culture des oléagineux dans les colonies françaises, etc.

Les conditions du fonctionnement du consortium sont fixées par les art. 6 à 15 des conventions; toutes les importations de graines oléagineuses qui seront faites après la constitution du Consortium auront lieu exclusivement pour son compte (art. 8). Un contingent de graines oléagineuses devra être réservé aux fabricants d'huile de pays envahis qui en feraient la demande et qui se constitueraient en groupements (art. 13). Toute cession d'usine entraîne cession, au profit du nouvel exploitant, des fabrications appartenant à l'ancien (art. 14). L'Etat et le Consortium ont chacun la faculté de dénoncer la convention six mois après la signature de la paix (art. 10), mais seulement après que toutes les dispositions nécessaires auront été arrêtées pour sauvegarder sans perte la liquidation des stocks pouvant rester à cette époque dans les magasins du Consortium. De toute façon l'Etat ne sera pas tenu de continuer les opérations pour le compte du consortium plus d'un an après la dénonciation de la convention (art. 6). Pour avoir une idée de l'importance de ce Consortium, il suffit de songer au chiffre d'affaires annuel, plus d'un milliard par

an, que réalise l'industrie française de l'huilerie (même Bulletin, p. 20).

D'autre part, dans l'industrie lainière, un comité interministériel a été également constitué pour faciliter la formation de consortiums; le ministre du Commerce a donné lui-même à la Chambre, au cours de l'interpellation du 28 juin 1918 (J. O., du 22 juin), l'analyse des fonctions dévolues à ce comité. Il est chargé de provoquer « les mesures destinées à assurer, dans les meilleures conditions possibles, l'alimentation de diverses branches de l'industrie textile française utilisant la laine, à la satisfaction des besoins généraux du pays en effets manufacturés en laine ». Sous réserve que les besoins de l'armée ont la priorité sur tous les autres, le rôle du comité interministériel consiste : 1° à centraliser les besoins de toute nature; 2° à établir, une fois satisfaction donnée à l'armée, l'ordre de priorité pour les autres besoins nationaux; 3° à déterminer, en les limitant s'il est nécessaire, la nature des produits à fabriquer d'après les matières premières disponibles; 4° à fixer, d'accord avec les syndicats ou les groupements industriels constitués sous l'autorité du ministre du Commerce, les prix maxima de transformation, pour les différentes parties importantes de la fabrication (peignage, filature, tissage, teinture, apprêts etc.), à fixer également les prix maxima de vente des produits obtenus à la suite de ces transformations et livrés soit à l'industrie, soit à la consommation; 5° à déterminer les quantités et les genres des diverses matières ou effets manufacturés dont l'importation serait envisagée pour la

marche normale de l'industrie et la satisfaction de besoins autres que ceux de l'armée, après avoir tenu compte de ces derniers; 6° à étudier l'ordre d'urgence pour l'introduction de divers produits, la priorité étant toujours gardée par l'armée; 7° à émettre un avis sur les genres de Consortium ou autres genres de groupements qu'il serait nécessaire de former entre les commerçants ou industriels pour réaliser convenablement le programme des achats, pour régulariser la production industrielle et pour faciliter les relations entre les producteurs et les consommateurs, sous le contrôle du ministre du Commerce; 8° à faire toutes les propositions pour réglementer éventuellement la vente des effets en laine et pour en restreindre la consommation s'il en est besoin; 9° à donner un avis sur la question de l'exportation de la laine et des objets manufacturés en laine; 10° enfin, à examiner toutes autres questions se référant à ce textile et que les différents ministères intéressés jugeraient utile de lui soumettre.

Telles sont les clauses, toujours sensiblement identiques que l'on trouve dans tous les statuts des consortiums, clauses poursuivant toujours le même but : limiter les importations et les centraliser en faisant de l'Etat, ou de l'organisme désigné par lui, un acheteur unique; en outre, le consortium se voit imposer par l'Etat la fixation des prix de vente aux consommateurs et il lui incombe, sous le contrôle du Gouvernement, de répartir le contingent entre les intéressés.

CHAPITRE V

LA VALEUR JURIDIQUE ET ECONOMIQUE DES CONSORTIUMS ET LES OBJECTIONS QUI ONT ETE FORMULEES CONTRE EUX

La politique des consortiums a poursuivi un but de centralisation, elle a été une œuvre de confiscation, ont déclaré ses adversaires. L'Etat s'engageant à réserver aux consortiums non seulement les transports, mais aussi tous les services dont il dispose, les industriels se trouvent placés en face d'une alternative périlleuse : adhérer à l'organisation qui leur est présentée ou disparaître. C'est précisément cette alternative, dont la perspective paraît de nature à annihiler toute initiative privée, qui a suscité les critiques dont le poids semble écraser les consortiums, critiques qui sont de deux ordres : l'un juridique, et l'autre économique.

Section première. — Au point de vue juridique, il n'a pas été difficile de montrer combien une pareille tentative est contraire à l'esprit et au texte de nos institutions, toutes dirigées jusqu'aujourd'hui dans le même sens : respect des initiatives privées et liberté de la concurrence. Or, le régime des consortiums paraît animé d'un esprit tout différent : sous l'étreinte de la puissante discipline qui réglemente sa direction, la liberté et la responsabilité indivi-

duelles semblent étrangement compromises. Les industriels sont mis désormais dans l'impossibilité de se procurer librement à l'étranger les produits qui leur sont nécessaires (1) ; l'Etat se charge de ce soin et réclame pour lui seul le droit de les approvisionner. Il ne reste aux consortiums que la faculté de fournir des renseignements sur la quantité et la qualité des matières à importer, mais son rôle se borne à ces indications : étranger au marché passé par l'Etat, il lui est interdit de discuter et de débattre des conditions qu'il ignore et qui dépendent uniquement de la puissance publique. Rien n'est plus net à cet égard que l'art. 2 de la convention passée entre l'Etat et le consortium de l'huilerie française : « Le gouvernement français approvisionnera l'industrie française en graines oléagineuses, dont l'espèce et la provenance seront arrêtées par les ministres du commerce et du ravitaillement. Les achats dans les pays de production seront faits par l'Etat. Le montant des achats dans les pays de production sera réglé par l'Etat. » La convention que l'administration impose au groupe formant le consortium, est donc l'expression rigoureuse d'une volonté coercitive qui met obstacle à toute importation ne répondant pas à une commande ordonnée par le gouvernement.

Limitée dans son expansion, puisqu'elle ne peut augmenter à sa guise la quantité des produits qui lui semblent nécessaires, l'industrie se trouve en même temps figée dans

(1) Que cette impossibilité soit ouvertement déclarée ou qu'elle résulte du droit de contrôle réservé à l'administration.

son essor. En effet, ceux-là seuls peuvent s'approvisionner de matières premières qui adhèrent au consortium et tout avenir est interdit aux entreprises qui refusent de se courber sous ce régime uniforme. D'ailleurs, le voudraient-ils que, la plupart du temps, ils ne le pourraient pas. Le statut des consortiums décide, en effet, le plus souvent que seuls sont admis à en faire partie ceux qui étaient industriels ou fabricants au moment où il a été constitué. L'art. 5 du statut est formel à cet égard : « Nul ne sera admis dans la société s'il n'exerçait, avant les hostilités, l'industrie d'importateur d'huile de houille ou de distillateur de goudrons et s'il ne possède, au moment de son admission, des magasins, des entrepôts, des réservoirs, des moyens de transport et du matériel de livraison appropriés à ce genre de marchandises, ainsi qu'un personnel habitué à manutentionner. » Pour les fontes, l'acier, les fers-blancs, il est également stipulé, notamment par la décision interministérielle du 31 août 1917, que les seules demandes d'importation susceptibles d'être prises en considération seront celles qui passeront par le comptoir d'exportation des produits métallurgiques, et les attributaires des contingents sont exclusivement les membres du consortium des marchands de fer tel qu'il est constitué au moment de cette politique de centralisation. D'après les statuts du consortium de la droguerie et des produits chimiques pharmaceutiques, art. 1, § 2 : « Nul ne peut être actionnaire s'il ne justifie au Conseil d'administration de sa qualité d'importateur français patenté de droguerie et de produits chimiques pharmaceutiques, pendant les années 1912, 1913,

1914 et 1915. » (Georges de Novvion, *Les Consortiums, Journal des Economistes*, août 1918, p. 203.) Le Consortium cotonnier n'octroie également le secours de la collaboration de l'Etat qu'aux membres du groupement, et la même remarque pourrait être répétée pour toutes les organisations similaires.

Le champ de la concurrence est donc singulièrement réduit, puisque les maisons nouvelles qui se proposeraient d'entrer dan la lice se trouvent privées des armes nécessaires pour soutenir la lutte. En outre, la puissance publique cherche impérieusement à placer tous les industriels dans une situation égale, en fixant rigoureusement les prix de vente. La péréquation des prix, tel est le but essentiel des consortiums, qui se trouve lié à l'Etat par une convention de telle nature que l'administration fixe souverainement toute l'échelle des prix et taxe sans appel toute la production. L'art. 4 de la convention concernant le Consortium de l'huilerie française porte que le ministre du Commerce et le ministre du Ravitaillement fixeront à la fois les prix de vente des graines par le Consortium aux intéressés et les prix auxquels seront vendus à la consommation les produits industriels et d'alimentation tirés des graines. La même taxation se trouve contenue dans l'art 4 de la convention relative au Consortium du jute : « Les jutes bruts ou manufacturés livrés au consortium seront vendus par celui-ci aux intéressés directement, moyennant des prix dont les bases seront fixées par le ministre du Commerce. » De même sont fixés par l'autorité les prix de revente à la consommation des produits industriels tirés

des matières premières obtenues par le Consortium. En effet, « les intéressés qui recevront des marchandises du Consortium devront s'engager vis-à-vis du Consortium à ne revendre les jutes manufacturés qu'aux prix maxima qui seront fixés de la même manière ». Le même principe est formellement posé dans l'art. 5 de la convention conclue entre l'Etat et le Comité national des importations d'huile de houille, dans les statuts du Consortium des marchands de fer, dans le décret publié au *Journal Officiel* du 22 juillet 1918 en vue de l'organisation d'un Comité interministériel du coton. En un mot, l'adhésion à un consortium implique l'acceptation anticipée et sans discussion du tarif souverainement imposé par le gouvernement. Suppression de la concurrence par la limitation du nombre des industriels, et fixation des prix par l'autorité, tels sont les caractères essentiels de cette forme nouvelle de monopole, dont l'année 1917 a vu l'éclosion et l'année 1918 le développement. Mais sur quelles bases légales peut donc reposer une organisation pareille?

Elle constitue au premier chef, déclarent ses adversaires, tant par ses caractères que par ses effets, un vaste monopole. Or, le monopole, étant contraire à la liberté de la concurrence, se trouve en principe formellement interdit par le droit commun qui s'attache à couvrir de sa protection le libre jeu des initiatives individuelles. Et aucun monopole n'est assuré de vivre et de poursuivre sa carrière, s'il n'a à sa base l'approbation d'une loi. Cette base légale existera-t-elle pour les consortiums? Elle est difficile à trouver, constate M. Maurice Picard, professeur à la faculté de droit

de Lyon (*Le régime des consortiums, Le point de vue de la légalité, l'Europe Nouvelle*, du 11 mai 1918, p. 852). Il estime, en effet, que la seule loi susceptible d'être invoquée pour servir de point d'appui du système est celle du 6 mai 1916, qui soumet les importations à la nécessité d'une autorisation administrative, et qui permet sur elles l'augmentation des droits de douane. Ceux qui essaient de fonder sur cette loi l'organisation des consortiums soutiennent que la nécessité d'une autorisation administrative pour les importations contient le germe des obstacles à la liberté commerciale, puisque celle-ci se trouve désormais entravée par des formalités inaccoutumées et n'a pas le droit de s'exercer dans un domaine illimité.

Mais c'est là une affirmation excessive : en définitive, il s'agissait simplement dans cette loi d'un gêne, mais non d'une suppression. Dans son principe, la liberté était conservée, puisque chacun avait un droit égal à obtenir les autorisations prévues. (Maurice Picard, article cité, p. 152.) Comprimée dans ses manifestations, elle subsistait néanmoins. Les restrictions en germe dans la loi du 6 mai 1916 ont été assurément accentuées par le décret du 22 mars 1917, rendu en vertu de cette loi, et qui même en a dépassé la teneur, en créant une commission de dérogation aux prohibitions, chargée de déterminer les contingents trimestriels pour des importations de produits déterminés et le plan de répartition de ces contingents. Ce décret a d'ailleurs été ratifié par une loi spéciale, promulguée le 20 janvier 1919. Cependant, malgré l'évolution de cette législation dans un sens restrictif, il ne paraît pas que son en-

semble soit de nature à sauver les consortiums, qui ne sont, en définitive, que des ententes imposées entre producteurs, de l'atteinte du code pénal, dont l'art. 419 punit tous les détenteurs d'une même marchandise ou denrée qui tendent à ne pas vendre ou à ne vendre qu'à un certain prix, au-dessus et en dessous des prix qu'aurait déterminée la concurrence libre et naturelle du commerce. Et ce texte punit les délinquants d'un mois au moins, d'un an au plus d'emprisonnement et d'une amende de 500 à 10,000 francs. Les adversaires des consortiums remarquent que ce texte fait partie de l'ensemble de dispositions par lesquelles le législateur de 1810 s'est efforcé de briser les coalitions de toute nature, soit entre patrons et ouvriers (C. pén. art. 414, 415 et 416), soit entre producteurs et vendeurs (art. 419). (Georges de Novvion, *Les Consortiums*, *Journal des Economistes*, août 1918, p. 203 et 204.)

Ainsi, l'établissement d'un consortium ne tend rien moins qu'à la résurrection des corporations abolies depuis 1791, et cette suppression détournée de la liberté du commerce et de l'industrie, contraire aux principes affirmés avec tant d'éclat par la Révolution, tombe directement sous le coup du Code pénal.

Le consortium paraît donc établi en violation des principes les plus certains du Code pénal; mais ce n'est pas la seule objection que soulève cette main-mise singulière sur la production, de la part de l'Etat. Sur le terrain du droit privé, il donne prise également aux critiques les plus graves, soit parce qu'il échappe à peu près complètement à la responsabilité que doit encourir toute organisation

susceptible de grouper autour d'elle la majeure fraction des forces économiques du pays, soit parce qu'il paraît dépourvu des rouages essentiels à la marche des sociétés par actions dont le consortium a précisément revêtu la forme.

Qu'il échappe à toute responsabilité, c'est ce qui ressort, à n'en pas douter, des bases mêmes de fonctionnement ; les consortiums de 1917 et de 1918 se composent en définitive de deux éléments essentiels : d'abord une convention passée entre l'Etat et le Consortium, convention à la suite de laquelle le consortium naît et se développe immédiatement sous la forme d'une société par actions. Or, le résultat de cette construction juridique, c'est la création d'un monopole assumant la maîtrise presque totale des opérations industrielles et commerciales, monopole qui se manifeste aux yeux du public sous la forme d'un consortium, mais qui récéle en réalité, sous l'apparence d'une constitution sociétaire, l'action toute puissante des pouvoirs publics, action s'exerçant par l'intermédiaire d'un organe dont elle possède tous les leviers et dont elle dirige souverainement la mise en œuvre. L'action apparente du consortium n'est en réalité que celle de l'administration, et le mouvement tout entier de l'industrie française est mû en définitive par l'Etat lui-même, qui lui imprime sans contrôle possible une orientation conforme à ce qu'il croit être l'intérêt général.

L'analyse des clauses contenues dans tous les statuts des consortiums ne permet aucune hésitation à cet égard ; qu'on lise, par exemple, les articles 2 et 3 de la convention

du jute, l'omnipotence d'Etat éclate à toutes les lignes :
« Le Gouvernement français approvisionnera l'industrie et le commerce du jute, dans la plus large mesure compatible avec les circonstances, en jute brute ou manufacturé. Les achats à l'étranger seront faits par l'Etat, d'accord avec le Consortium, en ce qui concerne les quantités et qualités à importer. Toutes les importations de jute qui seront faites en France à partir de la constitution du Consortium seront faites pour son compte. En conséquence, le Consortium se trouvera obligé de reprendre à l'Etat, dans les conditions ci-après, les jutes brutes ou manufacturés ainsi achetés. Les factures des vendeurs seront réglées par l'Etat, qui assurera à ses frais le transport de ces marchandises à travers la France, couvrira les assurances maritimes et de guerre, et livrera les jutes brutes et manufacturés au consortium à leur arrivée dans un port français; le Consortium se substituera alors à l'Etat dans tous les droits et obligations attachés aux contrats passés par celui-ci.

Art. 3 : A la livraison des jutes brutes ou manufacturés dans un port français, le Consortium paiera à l'Etat le montant des factures que celui-ci établira sur le port d'embarquement à des conditions comprenant le coût, le frêt, les assurances tant maritimes que terrestres, les intérêts à 6 % l'an sur les sommes déboursées et d'une façon générale, tous les frais et débours afférents à des marchandises livrées. » Des dispositions analogues se rencontrent dans les autres conventions, par exemple, les conventions concernant le Consortium de l'huilerie française attribuée à l'Etat seul le soin d'approvisionner de graines oléagi-

neuses; c'est l'Etat seul qui effectue les achats dans le pays de production, et l'art. 2 se termine par la clause de style : « Le montant des achats dans le pays de production sera réglé par l'Etat, qui assurera à ses frais le transport des marchandises en France, couvrira les assurances maritimes et de guerre et livrera les graines au Consortium à leur arrivée dans un port français... »

Acheteur unique, l'Etat est en même temps le répartiteur unique et exclusif entre les membres du Consortium; ainsi, d'après l'art. 2 § 3 de la convention du jute « les jutes brutes ou manufacturés ainsi achetés seront vendus au Consortium et ensuite répartis par ses soins, d'après les instructions du Comité interministériel du jute et approbation du ministre du Commerce. L'Administration s'attribue ainsi le pouvoir de déterminer les approvisionnements et de dresser un classement parmi les besoins en fixant ceux qu'elle aura à satisfaire et ceux dont aucun compte ne sera tenu. L'art. 2 du Consortium de l'huilerie française déclare aussi que les graines achetées par l'Etat seront vendues au Consortium et réparties par ses soins. Le Consortium des marchands de fer répartit entre ses membres, sous le contrôle de la Commission interministérielle, instituée au ministère du Commerce, le tonnage qui lui est attribué.

Une autre marque de l'emprise exercée par l'Etat, c'est qu'il fixe lui-même le prix de vente et de revente des produits bruts ou manufacturés (art. 4 des conventions relatives au Consortium de l'huilerie française, art. 4 des conventions imposées au Comité du lin, etc.). Le caractère Etatiste de ces organisations apparaît encore par l'affecta-

tion qui est imposée aux bénéfices réalisés; cette affectation ne peut concerner qu'un but d'intérêt général; par exemple, l'art. 5 de la convention du jute dispose que « le Consortium, étant constitué dans un but d'intérêt national, le dividende distribuable aux actionnaires ne dépassera pas 6 %; le surplus n'est pas distribuable et sera affecté comme il suit : lors de la liquidation du Consortium, tout l'actif net, s'il en reste après prélèvement des frais généraux, de l'intérêt ci-dessus stipulé et le remboursement du capital sera employé, d'accord avec le ministre du Commerce, dans un but d'intérêt général, à l'amélioration de l'industrie du jute. Mêmes dispositions dans l'art. 5 dans la convention de l'huilerie : Lors de la liquidation de ce consortiums, l'actif net sera laissé à l'Etat « pour être employé en entier, dans l'intérêt général de la consommation, à l'amélioration de l'industrie de l'huilerie en France ».

Acheteur unique, répartiteur exclusif des stocks entre les adhérents au Consortium, arbitre suprême de l'affectation des bénéfices, l'Etat accentue son intervention en se réservant le contrôle le plus étroit sur les actes du consortium. Par exemple, aux termes de l'art. 8 de la convention passée entre l'Etat et le Comité national d'importation en huiles de houille, « les opérations du comité seront soumises, d'une façon générale, au contrôle du ministre de l'Armement, à qui il appartiendra notamment d'agréer la désignation par l'assemblée générale, des administrateurs du comité, ainsi que la nomination, par le Conseil d'administration, du président, du vice-président et de l'admi-

nistrateur-directeur ». Le Comité interministériel du lin créé par décret du 24 janvier 1918 est constitué de sept commerçants et de onze fonctionnaires (art. 2). Et partout se retrouve une charte identique; d'après l'art. 8 précité de la convention passée entre l'Etat et le Comité national d'importation en huile de houille, c'est l'Etat lui-même qui règle le fonctionnement intérieur du Consortium, qui limite les fonctions des négociants, et cherche à réduire par là le rôle du commerce lui-même. Le Consortium ramené au rôle d'un simple agent d'exécution, tel est le dessein très net que poursuivent les conventions conclues avec l'Etat : « Il est formé par les présentes, porte l'article premier des statuts du Comité national d'importation des huiles de houille, entre les propriétaires des actions ci-après créées et ceux qui seront ultérieurement admis, une société anonyme à capital et à personnel variables, ayant pour objet de constituer, sous le contrôle de l'Etat, et, d'accord avec le ministre de l'armement, un organisme destiné à jouer le rôle d'agent d'exécution interposé entre l'Etat français, acheteur des huiles de houille anglaises, et les services et industriels français consommateurs. »

Enfin, le Consortium est obligé à reprendre à l'Etat tous les produits par lui achetés, ce qui supprime toute responsabilité de la puissance publique en cas d'erreur dans ses prévisions et d'accumulation des stocks. C'est ce que porte l'art. 2 de la convention de l'huilerie française, reproduit dans tous les statuts des consortiums. Qu'importe, dès lors à l'Etat, qu'il se soit trompé sur le chiffre des disponibilités nécessaires; il n'encourra de ce chef aucune perte. L'Etat

s'exonère en même temps de toute responsabilité commerciale et décline celle qu'on serait tenté de lui attribuer relativement à la quantité de la marchandise. Aucune responsabilité non plus n'est encourrue par les dirigeants du Consortium, puisqu'ils sont tenus de prendre à leur charge sans pouvoir les discuter tous les marchés passés par les agents de l'Etat. Mais précisément le caractère essentiel des sociétés par actions est d'être soumises à une réglementation, qui, lors de la constitution comme pendant la marche des affaires sociales, semble la mieux appropriée à la protection de l'épargne, des capitaux versés dans l'entreprise par les actionnaires.

Rien ne rappelle ni de près ni de loin, à propos des consortiums, l'organisation des sociétés anonymes; l'Etat les asservit à un tel degré qu'il les prive de la faculté caractéristique cependant de toute société, de disposer librement de leurs bénéfices réalisés sur les affaires sociales. En outre, au point de vue de la direction comme du contrôle, le consortium se sépare encore profondément des sociétés de capitaux, puisqu'aucune surveillance ne s'exerce sur lui en dehors de celle de l'Etat; enfin, que penser d'une société dans laquelle les adhésions sont recueillies sous l'empire de la contrainte et sans aucune possibilité pour les industriels de se soustraire à l'omnipotence du consortium?

L'absence de garantie se retrouve jusqu'à l'établissement du consortium, et, à toutes les étapes de son développement, il froisse des intérêts et heurte même des droits acquis.

Ce sont d'abord les droits du producteur colonial établi

dans une colonie française, qui se voit fermé tout d'un coup l'accès du marché français. Les commissionnaires ne sont pas mieux traités; ce sera seulement à titre facultatif que leur ministère pourra être employé. (Voir, par exemple, les art. 4 et 9 de la convention concernant le monopole de l'huilerie française.) Quant aux fabricants, ils bénéficient de certaines garanties en ce sens que le droit d'entrée au consortium leur est assuré, mais cette garantie est singulièrement comprise; elle est d'abord obligatoire pour tous les fabricants qui sont patentés à une date déterminée, le plus fréquemment au 31 décembre 1917; on conçoit qu'à la rigueur les intéressés soient mal venus à protester contre une mesure qui, en définitive, est établie en leur faveur, et à se plaindre d'une protection dont le Gouvernement ne leur permet pas de se dépouiller. Mais que diront ceux qui, postérieurement à cette date, se dirigeront vers l'industrie? Il résulte, en effet, de la plupart des statuts des consortiums, que les nouveaux venus ne seront admis dans le groupement qu'après un avis de conseil d'administration et leur acceptation par le ministre du Commerce. N'est-ce pas la porte ouverte à la faveur? Il semble singulier que, en dépit du principe indiscutable de la liberté du commerce et de l'industrie, un citoyen ne puisse s'orienter vers cette branche d'activité sans se préoccuper au préalable de l'agrément de l'autorité. Une certaine garantie semble, il est vrai, découler du mode de répartition des produits, qui se fera au prorata des actions souscrites, celles-ci étant attribuées en proportion de la moyenne des importations des six dernières années (1912, 1913, 1914-1915, 1916

et 1917). Mais ce mode de répartition condamne un industriel à ne pas augmenter sa production, car celle-ci est subordonnée aux matières premières, suivant les besoins de sa vente.

D'autre part, que penser d'un système qui nivelle toutes les initiatives sous un même étiage, puisque les affaires, entreprises par chacun ne doivent pas dépasser la limite tracée à l'avance par l'administration. On n'aperçoit pas en outre d'autre recours, de la part des intéressés, contre les décisions des répartitions que le recours gracieux auprès du ministre du Commerce, recours dont l'efficacité est bien fragile, l'administration n'étant guère portée à critiquer les mesures dont elle a inspiré l'adoption.

Les intérêts des consommateurs sont-ils mieux servis que ceux des producteurs? Ici encore le doute est permis, car, en dehors de la taxation des prix, inspirée par le caractère Estatiste de la politique qui domine tous les consortiums, on n'aperçoit guère que des promesses à échéance lointaine et dont la réalisation n'est nullement assurée: par exemple, l'engagement pris par le consortium de favoriser la recherche de toutes les méthodes de nature à améliorer et à perfectionner l'industrie; ou encore la clause stipulant que, après la liquidation, l'acquit net du consortium sera employé dans un but d'intérêt général à l'amélioration de l'industrie. En réalité, il s'agit là d'engagements purement théoriques, dépourvus de toutes sanctions juridiques précises, et dont l'Etat ne tiendra compte, bien entendu, que selon les circonstances. (Voir, sur tous ces points, Maurice Picard, *le régime des consortiums, le point de vue de la légalité, l'Eu-*

rope Nouvelle, 11 mai 1918, p. 852 et s.)

Section II. — *Au point de vue économique*, le régime des consortiums présente-t-il au moins des avantages? A-t-il procuré au Gouvernement un concours plus efficace de l'industrie nationale?

Sur ce terrain encore, le doute est possible. Bien plus, à en croire leurs adversaires, les consortiums sont une mauvaise institution, contraire à l'essor économique de la nation, susceptible même de paralyser pour longtemps le développement de notre activité économique. « C'est la résurrection des corporations abolies depuis cent vingt-neuf ans, écrit M. de Novion; c'est la suppression détournée de la liberté du commerce et de l'industrie proclamée par la Révolution. Sans doute, on n'interdit pas aux nouveaux venus de monter des usines, comme on l'eut fait autrefois; on se borne à leur refuser les moyens de les alimenter. » (Georges de Novion, *les Consortiums*, *Journal des Economistes*, août 1918, p. 203.) Les conventions qui établissent le consortium ne tendent rien moins qu'à poursuivre une œuvre de confiscation, car l'Etat s'engage à réserver au consortium les transports et en général tous les services dont il dispose et par suite il n'y a d'autre parti pour l'industriel que de se plier à l'organisation ou à disparaître. Ainsi se trouve réalisée la formule chère à certains esprits d'après laquelle le seul régulateur de la production doit être l'Etat et non l'initiative individuelle, formule qui conduit à la disparition complète de la liberté commerciale.

Cette main-mise de l'Etat sur la production se reconnaît dans la rédaction de la plupart des clauses des consortiums

et elle se manifeste notamment par le mode de constitution des comités de consortiums, comités dans lesquels l'élément fonctionnaire l'emporte de beaucoup sur l'élément purement commercial. Ainsi, d'après l'art. 2 du Consortium du lin, le comité qui le dirige est composé de onze fonctionnaires contre sept industriels ou commerçants; l'Etat prend donc les précautions voulues pour imposer ses décisions aux représentants de la profession; l'administration seule assume la direction effective des approvisionnements, et par suite, de la fabrication; elle juge en appréciatrice souveraine des besoins dont la liste lui est présentée. Or, les fonctionnaires, n'étant pas intéressés dans la gestion, puisqu'ils demeurent étrangers aux gains comme aux risques de l'entreprise, se conduiront plutôt en amateurs qu'en techniciens, et accepteront de prendre des décisions contraires peut-être au sens littéral des instructions reçues du Gouvernement, mais souvent contraires à l'avenir du commerce et de l'industrie.

Le Gouvernement lui-même n'a pas paru comprendre autrement le rôle des consortiums; au Congrès du génie civil, M. Clémental n'a pas craint de résumer son programme en déclarant vouloir que « désormais, la production des navires marchands, des locomotives, des wagons, des rails, des machines d'emploi courant de toute nature, ne soit plus tributaire de la fantaisie de diverses compagnies et de l'imagination des différents ingénieurs. L'industrie n'aura plus à compter sur les directives de certains ingénieurs ».

(Yves Guyot, *Des projets de réorganisation économiques de*

la France, la politique des consortiums, Journal des Economistes, 15 avril 1918, p. 21.)

Les initiatives individuelles se trouvent donc comprimées sous l'oppression d'une charte qui enlève aux fabricants la direction de leur industrie et la liberté de régler eux-mêmes leur achats comme ils l'entendent; et toutes les industries, dominées successivement par ce régime, se trouvent soumises à une organisation administrative qui accumule consortiums sur consortiums. La verrerie, le jute, le commerce des cuirs et peaux, celui des huiles de houille, celui du pétrole, celui du coton, etc., ont été placés tour à tour sous l'égide d'un consortium. Autrement dit, l'Etat a substitué insensiblement son action à celle des individus, et l'Administration a inauguré le système de l'achat administratif substitué à l'achat commercial.

Donc, disparition de la libre initiative, si nécessaire à l'industrie, et dont le maintien jusqu'à la création des consortiums paraissait être la principale force vivifiant l'activité économique du pays. « Dans le régime des consortiums, a-t-on dit sans quelque raison, c'est l'Etat qui est le centre créateur et moteur, et, derrière lui, nous ne pouvons voir apparaître que l'incompétence, la raideur administrative de l'irresponsabilité, non pas même l'irresponsabilité de fait, traditionnelle, mais une irresponsabilité de droit, que l'on a minutieusement préméditée dans les consortiums. » (Léon Polier, Professeur à la Faculté de droit de Toulouse : *Le régime des consortiums et la politique de M. Clémentel, l'Europe Nouvelle*, du 4 mai 1918, p. 800.)

L'un des inconvénients les plus graves du consortium, c'est la faculté de taxer les prix de vente, que toutes les conventions organisant les consortiums stipulent en faveur de l'autorité. On a cherché à la justifier en alléguant que le ministre, qui tient de la loi du 8 mai 1916 le droit de refuser l'autorisation d'importer, peut la soumettre à certaines conditions, par exemple, celle de ne pas vendre les produits au-dessus d'un certain prix. Mais un pareil droit n'a rien de légal : tant qu'une loi formelle n'aura pas modifié les conditions actuelles du trafic et des échanges, l'autorité ne paraît pas fondée à réglementer arbitrairement les prix des produits qui sont l'objet des transactions.

Les adversaires des consortiums admettent sans doute que, devant les obstacles accumulés pendant la guerre, une organisation collective des achats étrangers et des importations paraissent seules de nature à donner satisfaction aux besoins d'une époque troublée; mais ils réclament une organisation qui laisse aux intéressés le maximum d'initiative et ne détruise pas le principe de l'initiative individuelle (Léon Polier, *le régime des consortiums, l'Europe Nouvelle*, 25 mai 1918, p. 946). Ils contestent d'abord l'utilité du consortium quant aux achats à effectuer dans les colonies; car ici l'Etat français reste maître de sa politique et n'est nullement dominé par les exigences des conventions internationales. Même pour les achats à l'étranger, ils estiment que ce n'est point la main-mise de l'Etat, mais simplement son contrôle sur les achats de matière première qui s'adapte le mieux aux exigences de la situation créée par la guerre, sous la surveillance de l'Etat, il doit appar-

tenir aux intéressés d'importer et de répartir les matières premières indispensables à leur industrie. Assurément, un groupement librement consenti entre producteurs risque de se heurter à l'art. 419 du code pénal qui punit d'un emprisonnement et d'une amende les réunions ou coalitions, entre les principaux détenteurs d'une même marchandise ou denrée, tendant à ne pas la vendre ou à ne la vendre qu'à un certain prix, texte dont la cour de cassation, par une interprétation très stricte, aggravée encore par un arrêt récent (Cass. 14 déc. 1918) déduit une prohibition générale à l'égard de toute coalition de producteurs qui exerce une pression quelconque sur les cours et entrave la libre concurrence. Mais la question est précisément de savoir s'il convient de maintenir dans notre législation un texte d'une portée si large qu'il jetterait l'interdit même sur les adhérents au consortium si ceux-ci n'étaient couverts par l'origine gouvernementale du groupement sous lequel ils ont dû se plier; texte qui, en tout cas, est appliqué sans distinction aux ententes légitimes comme aux coalitions formées en vue d'accaparer le marché. Dans une note soumise au Congrès de l'Association nationale d'expansion économique, tenu à Paris le 27 mars 1917, M. Paul de Rousiers remarquait déjà la nécessité de substituer aux sanctions archaïques de l'art. 419 une rédaction mieux adaptée à notre état économique moderne, et qui tout en punissant l'accaparement, éviterait de laisser planer sur les ententes une suspicion injustifiée (Georges Lachapelle, *l'Association nationale d'expansion économique, Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1917, p. 261). Et une proposition récente

a donné corps aux critiques suscitées par la sévérité excessive de l'art. 419; elle émane de MM. les députés Tournan, Violette et Landry, et elle a été déposée le 23 mai 1918 sur le bureau de la Chambre (J. O., 1918, session ordinaire, annexe n° 4687). Le texte de l'art. 419 serait augmenté d'un paragraphe ainsi conçu : « Ne tombent pas sous le coup du présent article les réunions ou coalitions qui, afin d'établir le caractère du présent article licite de leurs opérations, se placent sous le contrôle du gouvernement. Ce contrôle sera exercé par le ministre du Commerce et organisé par un règlement d'administration publique, suivant le système institué par les art. 10 à 13 de la loi du 17 mai 1905, relative à la surveillance et au contrôle de sociétés d'assurances sur la vie. »

A la différence du groupement libre, subordonné seulement à un certain contrôle de l'Etat, le consortium a pour but de grouper tous les industriels sous l'autorité administrative; mais ce but a-t-il été réellement atteint? Il semble que, dans une organisation pareille, les matières premières importées devraient être réservées aux seuls membres du consortium; la logique du système conduirait à cette conclusion, et cependant le gouvernement semble bien avoir admis que, malgré l'uniformité de ce régime, les industriels dissidents ne seraient pas exclus de la répartition; c'est ce qu'a formellement déclaré M. Clémentel à la Chambre (J. O., Chambre, compte-rendu 1918, p. 1839). « Si un industriel appartenant à la profession, pour une raison quelconque, ne peut faire partie du consortium, va-t-on l'exclure de la répartition? J'ai estimé que cela n'était pas pos-

sible et je me suis réservé le droit d'arbitrer des quantités correspondantes d'un profit déterminé qu'un industriel pourra recevoir du consortium sans en faire partie. » Mais alors, comme le remarque justement M. Polier, il devient superflu de fonder des consortiums, si les industriels qui restent à l'écart ont droit aux mêmes distributions que ceux qui se sont pliés à la discipline du consortium. Une organisation dont la seule justification ne peut être que la substitution d'un régime uniforme à l'anarchie des commandes à l'étranger devrait s'étendre à toute industrie et ne laisser personne en dehors de son empire. S'il en est autrement, l'impression se propage fatalement dans le public que le système laisse place à des fissures et, par suite ne rachète pas par l'unité de sa discipline le danger résultant de la mise en tutelle de la production presque tout entière.

La politique des consortiums engendre des mécomptes plus graves encore : le gouvernement fondait sur elle l'espoir d'enrayer la hausse des prix ; or, ceux-ci n'ont pas cessé de suivre une marche ascensionnelle : c'est ainsi que les prix des huiles et des matières grasses se sont progressivement élevés sous le régime de consortium, qui avait été créé au contraire dans le dessein de les abaisser. (Léon Polier, *Le problème des matières premières et la politique des consortiums*, *l'Europe Nouvelle*, 16 déc. 1918, p. 2296.) A la fin de l'année 1918, l'huile d'arachide coûtait en France le double de son prix en Angleterre, bien que ce pays soit resté réfractaire aux consortiums. L'une des causes de cet échec d'une politique visant à l'abaissement

des prix par les procédés les plus restrictifs de la liberté individuelle paraît être la tolérance, certainement excessive, avec laquelle l'administration a laissé les fabricants se ménager des bénéfices fort élevés, bénéfices dont la destination éventuelle vise l'amélioration de l'industrie, mais dont le profit actuel est partagé, en définitive, par les membres du consortium, grâce à la possibilité, prévue notamment à l'art. 4 de la convention entre l'Etat et le Consortium de l'huilerie française, de consacrer à la constitution d'un fonds de réserve les gains résultant de la majoration des prix de vente. Comme un fonds de réserve est, par définition, l'objet nécessaire d'une répartition future, il sera toujours loisible aux adhérents de tirer de ce fonds de réserve les sommes jugées par eux, nécessaires pour les indemniser des mécomptes que la limitation des stocks aura pu leur occasionner.

Il résulte de là que le consortium peut se traduire par un maintien ou même par un accroissement des bénéfices que quelques fabricants privilégiés, alors que leurs rivaux sont condamnés, par le jeu même du système, à la limitation du chiffre de leurs affaires et à la réduction de leurs gains.

Que reste-t-il alors de cette tentative, unique dans l'histoire d'Etatisation des industries et de ce régime d'implacable discipline sous lequel les pouvoirs publics rêvaient de plier la presque totalité des entreprises industrielles? Le gouvernement s'était flatté de remédier à l'insuffisance des approvisionnements sans imposer aux consommateurs une surcharge trop lourde d'assujettir tous

les industriels à la même organisation, pour ne pas créer d'inégalités entre eux, et de maintenir toute l'industrie dans un état d'activité suffisante pour lui permettre de reprendre au lendemain de la guerre la lutte économique.

Or, la pénurie des matières premières semble s'être aggravée; la cherté n'a pas diminuée, au contraire; d'autre part, des inégalités flagrantes ont surgi entre les fabricants. Beaucoup d'entre eux ont été comprimés dans leur essor commercial au point d'être pour longtemps hors d'état de soutenir la concurrence avec des rivaux étrangers. Aucune exception n'a été admise en faveur des matières premières tirées des colonies et celles-ci ont ressenti durement le contre-coup de la politique métropolitaine. La difficulté et la cherté des approvisionnements ont produit un malaise général qui semble paralyser la vie économique de la nation, aggravée par l'inquiétude, universellement ressentie, en raison de l'incertitude sur les moyens de mettre fin à une pareille situation. Aussi, devant ce sombre bilan, les adversaires du consortium ont beau jeu pour proclamer la faillite du système, et les adeptes de presque toutes les doctrines, depuis les plus libérales (voir, par exemple, les articles publiés par le *Journal des Economistes*, en 1918) jusqu'aux plus avancées (voir, par exemple, M. Vandervelde, le chef bien connu du socialisme belge, dans son livre: *Le Socialisme contre l'Etat*, 1918), se trouvent, contre toute vraisemblance, réunis dans une même protestation, tous tombant d'accord pour jeter l'anathème sur les consortiums. Ainsi, M. Vandervelde n'hésite pas à reconnaître qu'il y a une âme de vérité dans l'opinion

de ceux qui tiennent l'Etat pour un mauvais commerçant et un mauvais industriel, qui redoutent de voir, par suite des progrès de l'Etatisation, se développer une bureaucratie routinière et lente, qui répugnent à la pensée de voir s'affaiblir les initiatives individuelles, et voient une sérieuse menace pour la liberté dans la fonctionnarisation d'un nombre toujours croissant de citoyens.

Il est évident que de toutes ces critiques, celle qui frappe le plus vivement l'opinion publique, parce qu'elle révèle à tous les consommateurs les dangers du système, c'est la cherté des prix, car les froissements d'intérêts sont particulièrement sensibles lorsqu'ils se manifestent par une atteinte trop forte portée au budget des individus. Or, à ce sujet, les résultats des consortiums ne laissent pas que d'être inquiétants. M. Polier cite des exemples concluants : c'est ainsi que l'Etat, qui se procure du riz auprès du gouvernement anglais, au prix de 0 fr. 67 le kilo, le revend 1 fr. 60, c'est-à-dire avec une majoration de 140 % aux consommateurs français. Dans un autre ordre, il impose aux distilleries réquisitionnées un prix variant de 1 fr. 20 à 1 fr. 30 le litre d'alcool à 100 degrés, et il le fait vendre pour son compte à 3 fr. 50 par les mêmes distillateurs aux parfumeurs, aux fabricants de couleurs et vernis, etc.; or, dans le même temps, la Suisse passe avec l'Allemagne des marchés à 42 francs l'hectolitre d'alcool à 100 degrés; de sorte que nos industriels doivent soutenir la lutte pour l'exportation avec une matière première à 3 fr. 50 contre une matière première à 0 fr. 42.

Aussi, n'est-il pas surprenant que, devant des résultats

aussi décevants, le régime des consortiums, déjà si vivement critiqué par les économistes, n'ait pas été moins énergiquement condamné par les représentants officiels de l'industrie. Il suffit de mentionner à cet égard les protestations émanées d'abord de la Chambre de commerce de Bordeaux, dans une délibération prise dès le 20 avril 1918 : Le régime des consortiums, déclare cette Chambre, empêche les intéressés de discuter librement les mesures administratives qui lui sont présentées, prive de matières premières toute maison qui n'adhère pas à la combinaison; bouleverse complètement les conditions de la vie économique, et place ceux, à qui il est imposé, dans une situation d'admissible infériorité à l'égard des autres producteurs français. Et la Chambre de Bordeaux, constatant que les enseignements de l'expérience mettent en lumière l'insuffisance et les erreurs de la gestion de l'Etat, s'élève avec énergie contre toutes mesures qui tendraient à fonder l'organisation économique d'après guerre sur une direction Etatiste, nécessairement coûteuse, incompétente et stérile. (Voir le texte complet de cette délibération dans le *Bulletin de la Fédération des industriels et des commerçants français*, mai-juin, 1918, p. 83.)

Dans sa séance du 25 avril 1918, la chambre de commerce de Lyon blâme également l'effort tenté par le Gouvernement en vue d'imposer, à l'aide des consortiums l'action de l'Etat à l'initiative privée : « Le système des contributions, l'Etat à l'initiative privée. « Le système des contributions, tel que l'entend l'Etat, n'a rien à voir avec celui des cartels, qui sont des traités d'alliance entre producteurs, n'enchai-

nant leur liberté que sur certains points précis, laissant subsister l'autonomie et la vie propre de chacun des associés volontaires et maintenant seulement à la puissance publique la répression des abus d'accaparement. Au contraire, le consortium serait imposé par l'Etat, sans son administration et sous sa direction, et substituerait à l'initiative individuelle, toujours féconde, la main-mise administrative, toujours funeste, à la bonne production et au progrès industriel. » (Délibération citée par l'*Economiste français*, numéro du 15 juin 1918, p. 741.) De son côté, la Société d'encouragement pour l'Industrie nationale joint sa protestation à celle des Chambres de commerce :

« Considérant que, si la guerre peut motiver la construction et la direction par l'Etat d'usines nécessaires à la défense nationale, il est contraire aux principes de la liberté économique, nuisible aux intérêts de la collectivité, compromettant pour la reconstitution industrielle, agricole et commerciale de la France, de maintenir, après la cessation des hostilités, un régime d'autocratie et de concurrence économique, nuisible au libre développement de la reprise des affaires... croit devoir appeler immédiatement l'attention des pouvoirs publics et les mettre en garde contre le danger immédiat des tendances Etatistes de ces services, et sur la nécessité d'un prompt retour à la liberté économique. »

Le Parlement lui-même semble bien avoir manifesté quelque doute sur l'efficacité de la politique des consortiums. Le 26 juin 1918, la Chambre discutait une interpellation de M. Emmanuel Brousse sur l'organisation et le

fonctionnement des consortiums ; le réquisitoire, dressé par M. Brousse contre ce régime, avait produit une certaine impression, et il fallut l'énergique intervention de M. Liémontel pour dissiper les inquiétudes de la Chambre. Mais, malgré l'approbation finale votée en faveur du Gouvernement, l'ordre du jour qui a mis fin aux débats, se termine par une réserve empreinte d'une certaine hésitation puisque la Chambre, tout en déclarant faire confiance au Gouvernement pour continuer pendant la guerre la politique d'organisation industrielle et commerciale, nécessité par le bouleversement de la vie économique, reconnaît la nécessité « d'assurer aux intéressés la plus grande part à l'initiative et de collaboration compatible avec les exigences de la défense nationale. (J. O., du 29 juin 1919.)

Ajoutons enfin qu'à la suite des événements plus que par l'effet des objections et des critiques dirigées contre eux, les consortiums diminuèrent d'intensité, dans leur fonctionnement depuis la conclusion de l'armistice jusqu'à la signature de la Paix, pour disparaître enfin et laisser aux industriels, avec la liberté des importations, le champ libre à leur activité et à leurs ententes.

Ces organismes cependant ne se sont pas éteints sans laisser derrière eux une large trainée qui semble pour beaucoup un chemin tout tracé où l'Etat soit tenté de s'engager. C'est ainsi que le ministre des Finances déposait récemment au Conseil un projet de loi qu'il avait annoncé aux Chambres le 27 mai 1919, concernant les pétroles et les essences et dont le but était de consacrer définitivement l'intervention de l'Etat dans l'approvisionnement général

de ces combustibles, en réservant à un Office rattaché au Ministère des Finances l'achat et l'importation des huiles raffinées et des essences de pétrole.

Conformément aux vœux manifestés à plusieurs reprises déjà par le Parlement, la Collectivité bénéficierait ainsi des gains considérables réalisés sur les opérations d'importation par un petit nombre de particuliers et le régime institué par le projet de loi laisserait subsister la liberté du raffinage et de la vente en gros des pétroles, mais en assurant à l'Etat une participation dans les bénéfices résultant de ces opérations.

CONCLUSION

Le régime des consortiums a donc eu une mauvaise presse et de toutes les tentatives Etatistes réalisées dans les temps modernes, c'est assurément celle qui a été la plus décriée. Les individualistes ne lui ont pas pardonné d'avoir provoqué la suppression presque complète de la liberté de la concurrence et de l'initiative personnelle. Ils se sont insurgés, contre la prétention de l'Etat de contrôler l'activité de chacun, de surveiller l'emploi de ses capitaux, de diriger chaque entrepreneur dans l'achat de ses matières premières et dans l'organisation de ses usines. Une pareille méconnaissance de toutes les lois économiques les plus certaines ne devait-elle pas avoir pour conséquence de décourager les producteurs et de réduire les offres déjà décroissantes disponibles sur le marché? Et l'on a pu craindre que l'extension d'un pareil régime ne conduisit à une véritable révolution économique, à la disparition de l'individualisme d'avant guerre, condamné à céder la place à une puissance nouvelle : celle de l'Etat, c'est-à-dire celle de la collectivité prenant possession du domaine de la production. Les promoteurs officiels des consortiums ne l'ont pas caché d'ailleurs, en soumettant l'industrie à leur direction l'Etat dirigé par eux, se proposait de détruire l'anarchie qui existait au moment où tout le monde luttait pour son bénéfice personnel (voir le discours de M. Clémentel du 28 juin 1918,

J. O., Chambre, 29 juin 1918), et une pareille déclaration n'est certainement pas de nature à calmer les inquiétudes de ceux qui redoutent les progrès de l'emprise de l'Etat.

Sous cette universelle réprobation, ne se glisse-t-il pas cependant quelque exagération? Ceux qui écriront plus tard l'histoire des dernières années de guerre ne manqueront pas de faire une place à la politique des consortiums, et probablement aussi d'évoquer brièvement les critiques qui ont accueilli sa réalisation. Mais peut-être, analysant les faits à la lumière de l'impartiale réflexion, à laquelle était incapables de s'astreindre les spectateurs de la lutte, jugeront-ils plus équitablement les efforts tentés par le gouvernement français et le programme d'action économique qui lui a paru la condition indispensable au soutien d'une guerre prolongée au delà de toute vraisemblance. Les historiens futurs auront beau jeu pour montrer qu'au début des hostilités il s'est agi de pourvoir à des besoins gigantesques, en vivres, en armes, en munitions de toute nature, alors que la mobilisation des hommes et la réquisition des choses entravaient toute la production et mettait le pays dans l'impossibilité absolue de se procurer les approvisionnements autres que les stocks déjà en réserve. La situation se compliquait encore de l'indécision des premières batailles, de l'élévation du fret, de la crise des transports de toute nature. Les Alliés, en proie aux mêmes difficultés que la France, se heurtaient aux mêmes obstacles pour résoudre l'angoissant problème de la production des denrées de toute espèce.

Pour sortir d'une crise aussi périlleuse, l'Etat fran-

çais a dû se concerter avec ses alliés, et, dans les tractations internationales, il n'a pu se soustraire aux conditions imposées par ces derniers comme prix de leur concours économique et militaire. La formule de l'Etat acheteur unique n'a pas été, dans de pareilles circonstances, l'expression d'un système préconçu; elle a été plutôt arrachée au Gouvernement qu'inspirée par lui; les contingentements imposés par les puissances étrangères aux industriels français n'ont été que le résultat de l'impérieuse nécessité que subissaient tous ceux qui luttaient en commun pour la cause de la liberté. Il est facile assurément d'alléguer ou de répéter que le système des consortiums est la négation des initiatives individuelles et paralyse tout effort industriel, mais n'est-il pas permis de se demander quels efforts aurait pu donner une industrie dont toutes les forces vives étaient paralysées par la guerre, dont l'expansion était brisée soit par l'invasion qui occupait la région la plus riche de la France, soit par les réquisitions militaires qui enlevaient aux chefs d'entreprise la maîtrise et l'utilisation de leurs exploitations?

La concurrence, déjà singulièrement réduite à l'intérieur du pays était encore plus limitée dans son champ d'action à l'extérieur, puisque la suppression presque complète du trafic maritime mettait obstacle aux entrées comme aux sorties de marchandises. Le blocus des ports, l'arrêt de la navigation, l'impossibilité d'user des chemins de fer, la fermeture des frontières, et bien d'autres difficultés encore, n'ont-ils pas porté à la liberté du commerce et de l'industrie un coup singulièrement plus dur que les efforts les

plus néfastes de la politique des consortiums?

Mais, si cette appréciation se glisse plus tard sous la plume de ceux qui, n'ayant pas été les victimes ou les contemporains de la guerre de 1914, jugeront plus froidement les péripéties de la lutte et les moyens mis en œuvre par les gouvernants de cette période, pour assurer le salut de la France, il n'en reste pas moins que, pour la presque unanimité des économistes comme des hommes d'affaires, la politique des consortiums laisse l'impression d'un œuvre fragile par l'illégalité de ses fondements juridiques, illusoire par les résultats qu'elle a produits et condamnable par le programme théorique dont elle s'est inspirée. Quoi qu'il en soit, personne ne peut nier qu'elle constitue la tentative la plus audacieuse qui se soit jamais efforcée d'astreindre toute la production économique d'un pays à la discipline uniforme du contrôle gouvernemental.

Vu :

Le Président de la thèse,
TRUCHY.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu :

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. POINCARÉ.

BIBLIOGRAPHE

L'Economiste Français. — Paris, 35, rue Bergère. Numéros des 18 mai, 15 juin et 13 juillet 1918.

L'Economiste Européen. — Paris, 50, rue Sainte-Anne. Numéro du 5 juillet 1918.

L'Europe Nouvelle. — Paris, 75, rue de Lille. Numéros des 4, 18, 25 mai, 8 juin, 6 juillet, 30 novembre, 7, 14, 21 décembre 1918.

Fédération des Industriels et Commerçants Français. — Paris, 74, boulevard Haussmann. Bulletins de janvier-février, mai-juin et décembre 1918, janvier 1919.

Journal des Economistes. — Paris, Librairie Félix Alcan, 108, boulevard Saint-Germain. Numéros du 15 avril, 15 août 1918, 15 mars et 15 mai 1919.

Le Monde Economique. — Paris, 37, rue Joubert, Numéros des 25 mai et 13 juin 1918, 18 janvier, 8 mars et 17 mai 1919.

La Réforme Economique. — Paris, 42, rue du Louvre. Numéros du 17 mai, 12 et 26 juillet 1918, 10 janvier et 13 juin 1919.

La Réforme Sociale. — Paris, 54, rue de Seine. Numéros des 1^{er} et 16 juin 1918.

Revue Politique et Parlementaire. — Paris, 36, rue Vanneau. Numéro du 10 mai 1917.

Le Comité des Forges de France au service de la Nation (Août 1914-novembre 1918). ROBERT PINOT. Librairie Armand Colin, 103, boulevard Saint-Michel, Paris.

TABLE DES MATIERES

	Pages
AVANT PROPOS	1
CHAPITRE I. — Distinction des traits caractéristiques des cartels en temps de paix et des consortiums en temps de guerre	7
CHAPITRE II. — Origine de la politique des consortiums en temps de guerre	17
CHAPITRE III. — Etude des mesures qui ont préparé la législation française sur les consortiums pendant la guerre. — Les mesures prises de 1916 à 1918. — Les diverses conceptions possibles	21
CHAPITRE IV. — Le développement et la réglementation des consortiums en France pendant la guerre	41
CHAPITRE V. — La valeur juridique et économique des consortiums et les objections qui ont été formulées con- tre eux	63
CONCLUSION	93

Etablissement Typo-Lithographique

: - : J. VERMAUT : - :

rue Longue des Pierres, 28, Courtrai

- - EDITIONS MODERNES ET DE LUXE - -
